Das Verordnungsrecht der Militärbefehlshaber im Kriegszustande

in Beispielen, besonders aus Preußen und Württemberg.

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer
Hohen juristischen Fakultät
der
Eberhard-Karls-Universität in Tübingen

vorgelegt von

Carl Gebek
Referendar in Görlitz.

Von der Fakultät genehmigt am 17. März 1916.
Referent: Professor Dr. von Blume.

Görlitz
Druck von Hoffmann & Reiber
1916.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

§ 1. Einleitung 7

A. Voraussetzungen der Kriegszustandserklärung

§ 2. Ihre Bedeutung für die Rechtsgültigkeit der Verhängung 9

§ 3. Die Rechtfertigung der vorliegenden Kriegszustandserklärung 10

B. Formen für die Verkündigung.

§ 4. Bedeutung der in § 3 des Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 vorgeschriebenen Formen 18

§ 5. Das Erfordernis der Gegenzeichnung der Kriegszustandserklärung seitens des Reichskanzlers . . . 20

C. Wirkungen der Verhängung.

§ 6. I. Die Wirkungen nach dem Gesetz vom 4. Juni 1851 im allgemeinen 24

1. § 4 des Gesetzes.

§ 7. Der Übergang der vollziehenden Gewalt auf die Militärbefehlshaber 25

§ 8. insbesondere: der Polizeibefugnisse 29

2. Bedeutung des § 9b des Gesetzes

§ 9 für Preußen 34

§ 10 für Württemberg 38

§ 11 lex Schiffer 39

§ 12. 3. Der „verschärfte Kriegszustand" gemäß § 5 des Gesetzes 40

II. Die besonderen Wirkungen der Suspension der Verfassungsartikel in Beispielen.

§ 13. Die suspendierbaren Verfassungsartikel 46

§ 14. 1. Die Freiheit der Meinungsäußerung 47

§ 15. 2. Vereins- und Versammlungsfreiheit 56

3. Persönliche Freiheit.
§ 16. a) Allgemeines 62
b) Beispiele
§ 17. Schließung von Geschäften 65
§ 18. Beschränkung des Gewerbes durch Ausfuhrverbote, Beschlagnahmen usw. 70
§ 19. Verordnungen verschiedener Art 73
§ 20. Unzulässigkeit der Geldstrafe bei Berufung auf § 9b und das Polizeistrafverfügungsrecht der Militärbefehlshaber 76
§ 21. Unzulässigkeit des Eingriffs in das Privatrecht 78
§ 22. Abwehrmaßnahmen gegen Schädigung der Volksgesundheit und Beunruhigung durch Wahrsagerei 80
§ 23. Schluß 82

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, 1912.
Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1901.
Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches, 5. Aufl.
Beling, Württembergische Strafgesetzgebung, 1903.
Berner, Lehrbuch des deutschen Preßrechts, 1870.
Biermann, Privatrecht und Polizei, 1897.
Bücher, Der Belagerungszustand, Diss. Leipzig 1909.
Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 1910.
Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 1912.
Fleiner, Staatsrechtliche Gesetze Württembergs, 2. Ausg. 1907.
Frank, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 8. Aufl. 1911.
Glock-Schneider, Das in Württemberg geltende Reichs- und Landesrecht.
Goez, Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg, 1902.
Goez, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg.
Goez, Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg.
Haenel, Deutsches Staatsrecht, 1. Band. Die Grundlagen des Deutschen Staates und der Reichsgewalt, 1892.
Hue de Grais, Verfassung und Verwaltung in Preußen, 2. Aufl. 1882.
Haldy, Das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes und der Suspension von Verfassungsgesetzen in Preußen, Diss. Bonn 1902.
Haller, Handwörterbuch der Württembergischen Verwaltung.
Jellinek, Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen, Diss. Straßburg 1908.
Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, 1913.
Klöppel, Das Reichspreßrecht, 1894.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl.
v. Landmann, Die Gewerbeordnung für das Deutsche Reich, 2. Aufl.
v. Liszt, Das Deutsche Reichspreßrecht, 1880.
Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884.
Marquardsen, Kommentar zum Reichspreßgesetz, 1875.
Marschall von Bieberstein, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des Obersten Kriegsherrn, 1911.
Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, I. und II. Bd. 1895/96 (1. Aufl.).
Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. Teil I. Allgemeine Lehren, Innere Verwaltung, 1893.

Meyer-Dochow, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 4. Aufl. I. Teil, 1913.
v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht, 1873.
v. Nicolai, Der reichs- und landesrechtliche Kriegszustand, unter besonderer Berücksichtigung des badischen Rechts, Diss. Heidelberg 1913.
Olshausen, Kommentar zum Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 1. Band, 8. Aufl.
Oppenhoff, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 12. Ausg. 1891.
Rippmann, Führer durch die Reichs- und Landesgesetzgebung.
Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 1882.
Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1. Bd. 1883.
v. Schicker, Das Polizeistrafrecht und Polizeistrafverfahren im Königreich Württemberg, 4. Aufl. 1907.
v. Schwarze-Appelius, Das Reichspreßgesetz, 1896.
Stengleins Kommentar zu den strafrechtlichen Nebengesetzen des Deutschen Reiches, Bd. 1, 4. Aufl. 1911.
Thudichum, Das Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Zollvereins, 1870.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2 Bd., 1. Aufl.

Zeitschriften.

Hirths Annalen des Deutschen Reichs, Jahrg. 1880.
Annalen des Deutschen Reichs, Jahrg. 1914.
Deutsche Juristen-Zeitung, XIX. Jahrg. 1914 und XXI. Jahrg. 1916 Nummer 3—4.
Deutsche Strafrechts-Zeitung, I. Jahrg. 1914.
Juristische Wochenschrift, Jahrg. 1914.

Einleitung.

In Zeiten, wo ein Staat sich in seiner Existenz bedroht sieht, ist es § 1.
seine höchste Aufgabe, seine von außen oder innen gefährdete Sicherheit zu retten.

Der absolute Herrscher kann zur Abwendung solcher der Sicherheit des Staates drohenden Gefahren sich jedes für nötig gehaltenen Eingriffes in die Verhältnisse seiner Untertanen bedienen, weil es für ihn auch in ruhigen Zeiten keine Grenzen seiner Macht gibt.

Der Rechtsstaat hat sich den Staatsbürgern gegenüber selbst gebunden, indem er seiner Macht in seiner Verfassung Schranken gezogen hat. Diese Schranken müssen fallen, wenn der Bestand des Staates auf dem Spiele steht, um der Regierung Raum zu geben, alles tun und lassen zu können, was sie zu seiner Verteidigung für zweckmäßig hält. Es würde aber dem Prinzip des Rechtsstaates widersprechen, wenn der Staat eine Willkürherrschaft einzuführen gezwungen wäre, um sich über diese bei der Verfolgung der außerordentlichen Zwecke einengenden Schranken hinwegzusetzen. Der moderne Rechtsstaat hat daher auch für solchen Ausnahmezustand gesetzliche Grundlagen geschaffen, die es ermöglichen, die Machtsphäre des Staates in außergewöhnlichen Zeiten außergewöhnlich zu erweitern, die andererseits aber zugleich die Grenzen für die erweiterten Befugnisse festlegen. Zweckmäßig wird das Gesetz Grundlagen dafür geben, unter welchen Voraussetzungen und von wem, ferner in welcher Form und in welchem Umfange, sowie für welche Dauer der Ausnahmezustand eingeführt werden kann.

Für das Deutsche Reich ist die Möglichkeit einer derartigen Erweiterung der staatlichen Macht durch Artikel 68 der Reichsverfassung geschaffen:

> „Der Kaiser kann, wenn die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der

Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des Preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 (Gesetz-Sammlung für 1851, Seite 451 ff.)."

Der Kaiser hat von diesem Rechte Gebrauch gemacht und am 31. Juli 1914 das gesamte Reichsgebiet mit Ausnahme Bayerns [1]) in Kriegszustand erklärt.

Aufgabe dieser Arbeit soll es sein, die Fragen zu prüfen:

A. Welche Voraussetzungen verlangt das Gesetz für die Verhängung des Kriegszustandes, und haben diese Voraussetzungen am 31. Juli 1914 vorgelegen?

B. Unter welchen Formen ist die Verkündigung der Kriegszustandserklärung zu bewirken, und sind diese Formen gewahrt worden?

C. Welche Wirkungen äußert die Verhängung des Kriegszustandes, und welchen Gebrauch haben die staatlichen Organe, denen durch den erklärten Kriegszustand erweiterte Machtbefugnisse anvertraut sind, von diesen gemacht?

Mit diesem Überblick ist zugleich die Einteilung der Arbeit gegeben.

---

[1]) Auf Bayern findet Art. 68 RVerf. keine Anwendung (Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt der Reichsverfassung in Verbindung mit dem Vertrage, betreffend den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes, vom 23. November 1870 [RGBl. von 1871 Nr. 5 S. 9 unter III § 5]). Für diesen Bundesstaat ist gemäß Art. 1 des bayrischen Gesetzes über den Kriegszustand vom 5. November 1912 (GVBl. S. 1161) durch Kgl. Verordnung vom 31. Juli 1914 (S. 327) gleichfalls der Kriegszustand erklärt worden.

A. Voraussetzungen der Kriegszustands-erklärung.

§ 2. Nach Art. 68 RVerf. „kann der Kaiser, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären". Für die Voraussetzungen, unter welchen eine Kriegszustandserklärung erfolgen kann, sollen bis zum Erlaß eines Reichsgesetzes die Vorschriften des preußischen Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 gelten. Damit ist dieses Gesetz, insoweit die Reichsverfassung es zur Ergänzung heranzieht, in den Rang eines vollwertigen Reichsgesetzes im Sinne des Art. 2 RVerf. erhoben, welches auch heute noch gilt, da das in Art. 68 RVerf. angekündigte Reichsgesetz bisher nicht erlassen ist.

Über die Voraussetzungen bestimmt das preußische Gesetz in den §§ 1 und 2, daß der Belagerungszustand — diese Bezeichnung ist in der Reichsverfassung durch den gleichbedeutenden Ausdruck „Kriegszustand" ersetzt — erklärt werden kann:

1. „für den Fall eines Krieges in den von dem Feinde bedrohten oder teilweise schon besetzten Provinzen zum Zwecke der Verteidigung" (§ 1),
2. „für den Fall eines Aufruhrs in Kriegs- wie Friedenszeiten bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit" (§ 2).

Da von einem Aufruhr keine Rede war, kommt nur § 1 preuß. Ges. in Frage. Die für die gestellte Aufgabe zu prüfenden Voraussetzungen umfassen mithin die drei Fragen:

1. War der Fall des Krieges gegeben? und
2. Lag eine Bedrohung der in Kriegszustand erklärten Provinzen des Deutschen Reiches vor? (aus § 1 preuß. Ges.)
3. War die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht? (Art. 68 RVerf.)

Ehe man auf die nähere Prüfung dieser Fragen eingehen kann, muß Klarheit geschaffen sein über eine andere, nämlich die, welche juristische

Bedeutung die Voraussetzungen haben. Hat das Gesetz sie aufgestellt, um von ihrem Vorliegen die Rechtsgültigkeit der Verhängung abhängig zu machen, oder — ist die kaiserliche Erklärung auch gültig, wenn die eine oder andere Voraussetzung nicht erfüllt war, und welche Folgen hat dann dieser Mangel?

Zur Lösung dieser Frage kommt man am ehesten, wenn man auf den Zweck des Gesetzes, das die Voraussetzungen aufstellt, zurückgeht. Wenn schon auf allen Rechtsgebieten sich das Bestreben der Gesetzgeber zeigt, in Streitfällen durch die Entscheidung einer Instanz, deren Spruch unanfechtbar ist, Rechtssicherheit herbeizuführen zwischen den Beteiligten, wievielmehr bedarf es der schnellen Herbeiführung solcher Rechtssicherheit in der entscheidenden Frage der Kriegszustandsverhängung. Während im allgemeinen die Zustimmung mehrerer Organe zum Zustandekommen eines rechtswirksamen Staatsaktes erforderlich ist, des Bundesrates und Reichstages bei Gesetzen (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 RVerf.), des Kaisers und Bundesrates bei der Kriegserklärung (Art. 11 Abs. 2 RVerf.), ist die Erklärung des Kriegszustandes durch Art. 68 RVerf. in die Hand des Kaisers allein gelegt. Er allein hat über das Vorliegen der Voraussetzungen, die das Gesetz aufstellt, zu befinden, ohne durch ein Reichsorgan rechtlich beschränkt zu sein. Ebensowenig gibt es eine Instanz über ihm, die seinen Spruch abändern könnte. Diese Unbeschränktheit des Kaisers beweist die Absicht des Gesetzgebers, daß durch die kaiserliche Entscheidung ein unanfechtbarer Staatsakt geschaffen wird, der für die Untertanen verbindlich ist. Anderenfalls müßte jedes Gericht, das sich mit einer auf Grund des Kriegszustandes erfolgten Maßnahme zu befassen hat, das Vorliegen der Voraussetzungen prüfen; dies ist schon deshalb unmöglich, weil den Gerichten die Grundlagen für diese politischen Fragen fehlen. *Die Gültigkeit der Kriegszustandserklärung hängt also von dem Vorliegen der Voraussetzungen nicht ab.*

§ 3. Wichtig sind die Voraussetzungen aber dennoch. Durch die Gegenzeichnung des Reichskanzlers, von der später zu sprechen ist, übernimmt dieser nach Art. 17 RVerf. die Verantwortlichkeit dafür, daß die für sie gegebenen Gesetzesbestimmungen beachtet worden sind, einmal staatsrechtlich gegenüber Bundesrat und Reichstag, ferner zivil- wie strafrechtlich, da er als Beamter für jede schädigende Staatsaktion haftet. Daß jedoch im vorliegenden Fall die Verhängung des Kriegszustandes streng gemäß den gesetzlichen Vorschriften erfolgt und demnach gerechtfertigt ist, soll das Folgende beweisen.

War der „Fall des Krieges" gegeben?

Wie die Regierung des Deutschen Reiches ausdrücklich erklären ließ, erfolgte die Verhängung des Kriegszustandes [1]) zum Zwecke der Sicherung der Mobilisierung der deutschen Streitmacht. Weder sollte die Mobilmachung den Krieg bedeuten, noch waren ja auch bis zu dem Augenblick der Kriegszustandserklärung kriegerische Unternehmungen erfolgt. Daß ein Krieg also noch nicht ausgebrochen war, steht außer Frage.

Die politischen Verhältnisse lagen vielmehr so, daß die deutsche Reichsregierung sichere Kunde davon erhalten hatte, daß Rußland nicht nur, wie es vorgab, in einigen Gebieten im Süden Rußlands gegen Österreich mobilisierte, sondern daß es allgemein, also auch gegen das Deutsche Reich, die Mobilmachung von Landheer und Flotte betrieb, und dies, trotzdem zwischen Rußland und dem Deutschen Reiche noch Vermittlungsverhandlungen schwebten. Das bedeutete aber nicht weniger, als daß Rußland, „während es sich den Anschein gab, mit Deutschland zur Aufrechterhaltung des europäischen Friedens zusammenzuwirken, im Begriffe stand, uns hinterlistig zu überfallen" [2]). Mithin drohte der Krieg.

Rechtfertigt schon ein nur erst drohender Krieg die Erklärung des Kriegszustandes? — Bei der Frage nach den Voraussetzungen ist außer denen des preußischen Gesetzes die Bestimmung des Art. 68 RVerf. zu prüfen, daß eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit im Bundesgebiete vorliegen muß. Um ihre Bedeutung zu würdigen, bedarf es der Feststellung, in welchem Verhältnis die preußischen Voraussetzungen zu der Bedingung des Art. 68 RVerf. stehen, und ob sie in Verbindung mit dieser den Fall eines drohenden Krieges decken.

Sehr einfach gestaltet sich die Beantwortung dieser Frage nach der von Georg Meyer I, S. 193 [3]) vertretenen Auffassung, die dahin geht, daß die Bestimmungen des preußischen Gesetzes für das Reich überhaupt nicht maßgebend seien. Daß sie maßgebend sein sollten, sei in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich gesagt; sie sollten nur in dem angegebenen Umfange „gelten" und hätten daher nur subsidiären Charakter, als solche hier aber keinen Platz, da die Voraussetzungen der dem Kaiser zustehenden Befugnis zur Kriegszustandserklärung in Art. 68 RVerf.

[1]) Unrichtig ist der vom Wolff'schen Telegraphen-Bureau in einem Telegramm gebrachte Ausdruck, der Kaiser habe den „Zustand der drohenden Kriegsgefahr" befohlen (siehe „Schwäbischer Merkur" vom 1. August 1914, Nr. 351).

[2]) so Anschütz, der Kriegszustand, Deutsche Strafrechtszeitung, Jahrg. 1914, Spalte 452.

[3]) ebenso von Nicolai S. 17,
siehe auch Georg Meyer in Hirths Annalen 1880, S. 346 ff.

ausreichend formuliert seien. Zum gleichen Ergebnis kommt Klöppel, S. 292, der annimmt, daß Art. 68 RVerf. die Voraussetzungen ausschließlich hat regeln wollen, und in der Aufnahme des Wortes „Voraussetzung" in den Wortlaut des Art. 68 daher eine redaktionelle Ungenauigkeit sieht.

Nach dem Ergebnis dieser Ansichten wäre allerdings schon am 31. Juli 1914 ohne weiteres die Verhängung des Kriegszustandes gerechtfertigt gewesen, da in der Zuspitzung der politischen Verhältnisse eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit des Deutschen Reiches, wie Art. 68 verlangt, begründet lag.

Diese Auffassung ist aber von vornherein abzulehnen. Es ist nicht einzusehen, weshalb Art. 68 RVerf. auch hinsichtlich der Voraussetzungen auf das preußische Gesetz verweist, wenn er diese selbst hat ausschließend festlegen wollen. Welche Voraussetzungen sollte das dort angekündigte Reichsgesetz dann noch bringen? Was rechtfertigt die Annahme, daß das in Art. 68 RVerf. angewandte Wort „dafür" sich gerade auf die Voraussetzungen nicht beziehen soll?

Die herrschende Meinung,
so Laband IV, S. 41,
Hänel I, S. 434,
Zorn I, S. 199,
Oppenhoff, Anmerkung IV zu § 4 Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch, S. 9,
Bücher, S. 13 ff.,
Haldy, S. 41,
nimmt daher auch an, daß die preußischen Voraussetzungen volle Geltung haben.

Dem schließt sich grundsätzlich auch Waldecker in seinem „Kriegsrechtlichen Allerlei" (s. Annalen des Deutschen Reiches, Jahrgang 1914, S. 645 ff.) an, doch nähert er sich sehr stark der von Meyer vertretenen Ansicht. Waldecker hält die §§ 1 und 2 des preußischen Gesetzes auch für maßgebend; da diese aber als Ausnahmegesetze, wie er in Anlehnung an die von
Zorn I, S. 199, und
Haldy, S. 45
verfochtene Meinung ausführt, eng zu interpretieren seien, könne die in § 1 aufgestellte Voraussetzung „für den Fall eines Krieges" den Fall des drohenden Krieges nicht mit umfassen. Er bringt die — zwar richtige, aber doch nicht sonderlich beweiskräftige — Feststellung, daß der „drohende Krieg" noch kein „Krieg" sei, sondern noch in die „Friedens-

zeiten" falle, die eben mit dem tatsächlichen Kriegsanfang ihr Ende finden, und schließt sich der seiner Meinung nach ausschlaggebenden Beweisführung Haldys an, daß das preußische Gesetz gerade Grenzen der außerordentlichen Machtbefugnisse gegen Willkürherrschaft aufrichten wollte und daher eng auszulegen sei. Danach würde die Erklärung des Kriegszustandes am 31. Juli 1914 dieser gesetzlichen Voraussetzung entbehren.

Einen Ausweg aus dieser Schwierigkeit sieht Waldecker in der veränderten Bedeutung, die das preußische Gesetz durch die in Art. 68 geschaffene Voraussetzung „der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit im Reichsgebiet" gewinne. Seiner Meinung nach kann man sich über die Heranziehung der preußischen Voraussetzungen durch die Reichsverfassung nicht hinwegsetzen, sie sollen aber nur zu Grunde zu legen sein, „darüber stehe der Tatbestand der Reichsverfassung". Art. 68 RVerf. soll also weiter gehen als das preußische Gesetz. Der neue allgemeine Tatbestand des Reichsrechtes soll den beiden alten Tatbeständen des preußischen Rechtes erst „das gemeinsame Ziel weisen". Durch diese Erwägung erst ließe sich — nach seiner Beweisführung — der Standpunkt, daß auch ein drohender Krieg zur Verhängung des Kriegszustandes berechtige, rechtfertigen.

Damit soll offenbar gesagt sein, daß die Reichsverfassung die Fälle des preußischen Gesetzes als für die praktischen Zwecke der Kriegszustandsfrage zu eng umschrieben erkannt und durch die Fassung des Art. 68 RVerf. die preußischen Voraussetzungen des § 1 auf alle Fälle hat ausdehnen wollen, in denen durch Krieg die öffentliche Sicherheit im Reichsgebiet bedroht würde.

Man sieht, diese von Waldecker gebrauchte Konstruktion ist erkünstelt, und zwar scheint der Grund für die Umständlichkeit in einer Verkennung des Verhältnisses zwischen den Voraussetzungen des preußischen Gesetzes und Art. 68 RVerf. zu liegen.

Waldecker legt den Hauptwert auf Art. 68 RVerf., er nennt ihn den Obersatz für die preußischen Bestimmungen und will ihn als Erweiterung für diese behandeln. Meiner Meinung nach ist der Hauptwert nicht auf Art. 68 RVerf., sondern gerade auf das preußische Gesetz zu legen, liegt in Art. 68 RVerf. keine Erweiterung der Voraussetzungen im preußischen Gesetz, sondern vielmehr eine Beschränkung. Dieser Beschränkung des Art. 68 RVerf. bedarf es zwar für den Fall des Aufruhrs nicht, da in § 2 des Gesetzes vom 4. Juni 1851 schon die Forderung einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit gestellt ist und Art. 68 somit für diesen Fall eine Wiederholung bedeutet. Wichtig ist

sie aber für § 1 des preußischen Gesetzes, der diese Begrenzung nicht enthält. Nicht jeder Krieg, den das Deutsche Reich zum Zwecke der Verteidigung zu führen hat, soll die Einführung dieses Ausnahmezustandes gestatten, sondern eben nur unter der engeren Voraussetzung, daß dadurch zugleich die öffentliche Sicherheit im Reichsgebiet bedroht ist[4]).

Trotz dieser von mir zugegebenen Beschränkung komme auch ich zu einer vollen Rechtfertigung der kaiserlichen Erklärung, allerdings nicht über den Umweg des Art. 68 RVerf., sondern unmittelbar aus dem Sinne des § 1 des preußischen Gesetzes.

Mit Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 471,
Hänel, S. 435, und
Anschütz, Deutsche Strafrechtszeitung 1914, Sp. 452,

nehme ich an, daß schon die preußischen Voraussetzungen des § 1 mit dem „Fall eines Krieges" den Fall des drohenden Krieges umfassen wollten.

Zunächst sei auf Haldys obengenannte Begründung eingegangen. Es soll zugegeben werden, daß der Gesetzgeber zugleich bezweckte, die Einführung eines solch einschneidenden Ausnahmezustandes, wie ihn die Erklärung des Kriegszustandes herbeiführt, möglichst zu beschränken, wozu ja auch die von mir behauptete Einschränkung, wie sie in Art. 68 RVerf. liegt, dienen soll. Man darf aber über diesen Zweck der Vorsicht nicht den Hauptzweck vergessen, der war aber — das muß jedenfalls unbedingt festgehalten werden — doch der, dem in seiner Existenz gefährdeten Staate zur Abwehr bestimmter Gefahren außergewöhnliche Machtmittel an die Hand zu geben. Wenn man aber dem Staate schon helfen wollte, was wäre das für eine Hilfe, wenn sie nicht alle Möglichkeiten faßte! Anschütz fordert daher richtigerweise eine Auslegung, die Rücksicht nimmt auf den Zweck der ganzen Einrichtung und auf das Wohl des Reiches, welches unter Umständen von der möglichst zeitigen Erklärung des Kriegszustandes abhängt[5]). Auf diese Machtmittel und ihre Zwecke näher einzugehen, wird spätere Aufgabe sein. Zunächst sei nur, um zu zeigen, von welcher Wichtigkeit es für den Staat ist, nach erkannter Gefahr so bald als irgend möglich, also auch noch vor Ausbruch des Krieges, erweitere Befugnisse zu erhalten, darauf hingewiesen, welche Gefahren für den Staat gerade in den Tagen der Vor-

[4]) Beispiel eines Krieges, bei dem diese Voraussetzung nicht zutrifft: Kolonialkrieg.

[5]) siehe Deutsche Strafrechts-Zeitung 1914 Sp. 452.

bereitung zum Kriege das weitverbreitete Spionagewesen birgt durch die damit verbundene Gefahr des Bekanntwerdens militärischer Maßnahmen und die Gefährdung militärisch wichtiger Objekte, wie Eisenbahnen, Brücken, Munitionsfabriken und -lagern. Solchem verbrecherischen Treiben kann aber wirksam nur mit den dem Staate durch den Kriegszustand gewährten Machtmitteln entgegengetreten werden.

Noch eine wichtige Erwägung spricht für die von mir vertretene Annahme. Wie, wenn der Fall eintreten sollte, daß Grenzgebiete des Deutschen Reiches von einem Nachbarstaate in feindseliger Weise besetzt werden? Der Ausbruch eines Krieges ist damit noch nicht anzunehmen, sondern m. E. erst dann, wenn das Deutsche Reich irgendwelche kriegerische Gegenmaßregeln ergreift. Diese Besetzung kann lediglich als Herausforderung zum Kriege angesehen werden. Bis zu dem wirklichen Ausbruch — die formelle Kriegserklärung ist natürlich für diese Frage höchst nebensächlich — hier also bis zur Vornahme von Gegenmaßregeln seitens des Deutschen Reiches zur Abwehr des Überfalles, würde man es nur mit einem bevorstehenden drohenden Kriege zu tun haben. Soll dieser Fall in den Voraussetzungen der Kriegszustandserklärung wirklich keine Deckung finden? Soll der Staat in diesem Falle machtlos sein, in dem noch unbesetzten Gebiet der überfallenen Provinz wenigstens zu retten, was noch zu retten ist?

Aus all diesen Gründen ergibt sich die Notwendigkeit, auch drohenden Krieg als genügende Voraussetzung im Sinne der Vorschrift des preußischen § 1 „für den Fall eines Krieges" anzusehen.

Dann war am 31. Juli 1914 die erste Voraussetzung aus § 1, der Fall des Krieges, erfüllt.

Die noch übrigen Erörterungen über die zweite Bedingung dieses Paragraphen, „Bedrohung oder teilweise Besetzung von Provinzen seitens des Feindes" und die Beschränkung des Art. 68 RVerf. sind zu verbinden.

Da die preußischen Voraussetzungen in erster Linie zu entscheiden haben, muß folgerichtig verlangt werden, daß nur diejenigen Provinzen des Deutschen Reiches in Kriegszustand erklärt werden, die „vom Feinde bedroht oder teilweise besetzt" waren.

Eine Besetzung von Gebietsteilen des Deutschen Reiches lag zunächst nicht vor, die Frage kann sich daher nur auf eine „Bedrohung" richten, und zwar aller Provinzen des Deutschen Reiches, da das ganze Reichsgebiet in Kriegszustand erklärt worden ist.

Vorweg muß genommen werden, ob es überhaupt möglich war, über das ganze Reichsgebiet den Kriegszustand zu verhängen. Die Frage wird gegen Thudichum, S. 289, von der herrschenden Meinung,

so Laband IV, S. 41,
Mohl, S. 88,
Arndt, Das Staatsrecht des D. R., S. 472,
Zorn, S. 198,
Meyer (Dochow), S. 171,
Hänel, S. 435,
Haldy, S. 53,

mit der Begründung, soweit eine solche gegeben wird, bejaht, daß der Wortlaut des Art. 68 RVerf. — „jeden Teil des Reichsgebiets" — zunächst nur bestimmt, daß von der darin ausgesprochenen kaiserlichen Befugnis keine Befreiungen, etwa für einzelne Bundesstaaten, bestehen sollen, daß aber die allgemein gleichzeitige Anwendung durch die Reichsverfassung nicht untersagt sei und erlaubt sein müsse, da unleugbar die Voraussetzungen in dem ganzen Reichsgebiet gleichzeitig vorhanden sein können. Sonst bestünde, wie Mohl a. a. O. hinzufügt, der Widersinn, daß die Verteidigung sich nicht nach dem Umfange des Angriffs richten dürfe.

Wie steht es nun mit dieser Bedrohung vom Feinde? — Es wird zugegeben, daß unmittelbar bedroht nur diejenigen Gebietsteile waren, die an den Grenzen liegen, die das Deutsche Reich mit seinen voraussichtlichen Feinden gemeinsam hatte.

Der Regierung des Deutschen Reiches war bekannt geworden, daß Rußland gegen uns mobilisierte, und zwar mit derartigem Eifer unter Aufbringung aller Kräfte, daß an Aufrechterhaltung des Friedens nicht mehr zu denken, sondern mit einem Einfall von russischer Seite jeden Augenblick zu rechnen war. Das bedeutete weiter, daß auch Frankreich bei der zweideutigen Haltung, die es schon immer und besonders in den letzten Julitagen gegenüber den von der Regierung des Deutschen Reiches an die Republik gerichteten Anfragen über ihre voraussichtliche Stellungnahme in den Krisisfragen beobachtet hatte, nicht zögern würde, an der Seite Rußlands seine Rachegedanken in die Tat umzusetzen. Kaum weniger zweifelhaft war es mit England. Die ganze lange Ost- und Westgrenze des Deutschen Reiches, dazu die Seestriche, waren also vom Feinde bedroht. Wieviel blieb noch übrig? Man braucht gar nicht den Zeitpunkt vorwegzunehmen, wo, was doch möglich war, einer der Feinde die Grenzprovinzen überrannt haben und vor den nächst inneren stehen würde. Die Geschichte hat zur Genüge gelehrt, daß bei der

heutigen Vervollkommnung der Technik, insbesondere des Flugwesens, kein Fleck des Reiches vor feindlichem Angriff sicher war (s. Fliegerangriff auf Stuttgart am 23. September 1915).

Dazu kommen die im Innern des Reiches drohenden Gefahren durch feindselige Handlungen, die die Behauptung, daß die öffentliche Sicherheit im Reichsgebiet bedroht war, überreichlich rechtfertigen. Das Wichtigste zu Beginn des Krieges war die ungestörte Durchführung der Mobilmachung. In diesen Mobilmachungstagen gewinnt jede Eisenbahnschiene, jede Brücke eine ganz besondere Bedeutung, da durch ihre Zerstörung der ganze Eisenbahnbetrieb auf viele wertvolle Stunden hinaus lahm gelegt werden kann. Daß die Gefahren, die diesen wichtigen Objekten durch die Unmenge von Spionen drohten, mit denen der Feind das Reich überschwemmt hatte, nicht überschätzt wurden, zeigt die große Zahl von Fällen, in denen Anschläge auf militärisch wertvolle Objekte versucht worden sind. Hatte man nicht die Möglichkeit, mit Hilfe der durch den Kriegszustand eingeführten verschärften Strafen solchen Versuchen, die Mobilmachung zu stören, entgegenzutreten, so konnte das verbrecherische Treiben der zahlreichen Spione die gefährlichsten Folgen haben.

Unter diesen Verhältnissen waren alle Bedingungen, die das Gesetz für die Verhängung des Kriegszustandes vorschreibt, gegeben und die diesbezügliche kaiserliche Erklärung vom 31. Juli 1914 gerechtfertigt.

B. Die Formen für die Verkündigung der kaiserlichen Erklärung.

§ 4. Art. 68 RVerf. verweist auch hier auf das preußische Gesetz, das die Formen der Verkündigung des Kriegszustandes in § 3 ordnet:

„Die Erklärung des Belagerungszustandes ist bei Trommelschlag oder Trompetenschall zu verkünden und außerdem durch Mitteilung an die Gemeindebehörde, durch Anschlag an öffentlichen Plätzen und durch öffentliche Blätter ohne Verzug zur allgemeinen Kenntnis zu bringen."

Es herrscht Streit darüber, welcher Natur diese Bestimmung ist. Soll die Beobachtung dieser Verkündigungsform eine wesentliche Voraussetzung für die Gültigkeit der Kriegszustandserklärung bilden oder nur den Behörden Hinweise geben, auf welche Weise die Verordnung am schnellsten dem Publikum bekannt gemacht wird?

Diese letztere Auffassung eines rein instruktionellen Charakters des § 3 vertritt hinsichtlich aller vier Formen

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 472 [1]),

indem er sich auf eine Äußerung des Berichterstatters der Ersten preußischen Kammer [2]) beruft.

Demgegenüber hält die herrschende Meinung die erste, im Gesetz besonders genannte, „Verkündung der kaiserlichen Erklärung bei Trommelschlag oder Trompetenschall" für ein wesentliches Erfordernis für ihre Gültigkeit, geht allerdings bezüglich der drei anderen Formen

---

[1]) ebenso v. Nicolai S. 19,
siehe auch Arndt, Verfassung des D. R., 5. Aufl., Anmerk. 2 zu § 3 Belagsz.-Ges., S. 320.

[2]) „Die Kommission einigte sich dahin, daß es überhaupt nur darauf ankomme, daß die Verkündigung des Belagerungszustandes den Beteiligten bekannt werde, und es auf die Art und Weise der Bekanntmachung gar nicht ankommen könne, daß dieselbe durch Umstände bedingt werde, und daher der betreffenden Behörde überlassen bleiben müsse." (Vergl. Sten. Bericht der Ersten Kammer 1850/51 S. 173.)

und in der Frage, wo die Verkündung zu erfolgen habe, in ihren Ansichten auseinander.

Laband IV, S. 42, und

Oppenhoff, Anmerkung 5 zu § 4 EG. StrGB., S. 9,

halten die Verkündung bei Trommelschlag oder Trompetenschall in jeder einzelnen Gemeinde für notwendig, mit dem Unterschied, daß Laband [3]) außerdem noch die Bekanntmachung der Verkündung durch eine der drei anderen Formen in jeder Gemeinde verlangt.

Stenglein, S. 369, und

Bücher, S. 15,

erachten es dagegen für ausreichend, wenn die Verkündung bei Trommelschlag oder Trompetenschall am Sitze der kaiserlichen Regierung,

Olshausen, Anmerk. 7 zu § 4 EG. StrGB., S. 21,

am Aufenthaltsorte des Kaisers, erfolge.

Für die Bewertung der vier Formen in § 3 ist vor allem der vom Gesetz selbst durch die Wahl der verschiedenen Ausdrücke „verkünden" und „zur allgemeinen Kenntnis bringen" gemachte Unterschied wesentlich. Die zuerst genannte Form bei Trommelschlag oder Trompetenschall bedeutet eine besonders feierliche Form der „Verkündung" [4]) der kaiserlichen Verordnung in Anbetracht, daß diese einen in alle Verhältnisse stark einschneidenden Ausnahmezustand schafft; auch soll durch die militärische Aufmachung bei dieser Verkündung angezeigt werden, daß das Militär von nun an die vollziehende Gewalt an sich zieht.

Demgegenüber sollen die drei anderen Formen des § 3 dazu dienen, die verkündete Erklärung des Kriegszustandes zur allgemeinen Kenntnis zu bringen. Es sollte durch die Wahl dieser Art der Bekanntmachung eine Garantie geschaffen werden, daß alle Bewohner der in Kriegszustand erklärten Ortschaften „ohne Verzug" von dieser Maßregel in Kenntnis gesetzt würden [5]). Aus dieser Fassung des Gesetzestextes geht deutlich die Absicht des Gesetzgebers hervor, daß er nicht nur die in § 3 erstgenannte Form, sondern gerade auch die drei Arten der Verbreitung als strenge, wesentliche Formvorschriften betrachtet wissen wollte. Dies waren halt in jener Zeit die üblichen und einzig geeigneten Mittel für ein schnelles Bekanntgeben von Anordnungen. Aus diesem Grunde muß die Annahme, daß die genannten drei Formen als strenge Formvorschriften zu behandeln sind, auch für die Übernahme der Bestimmung des § 3 in die Reichsverfassung beibehalten werden.

[3]) ebenso Haldy S. 51.
[4]) gleichbedeutend mit der „Verkündigung" in Art. 17 RVerf.
[5]) siehe Drucksachen der Zweiten Kammer S. 3, 1849, Bd. I, Nr. 71.

Seitdem ist die Bedeutung dieser Formen durch die auf den modernen Erfindungen aufgebauten Errungenschaften der Technik überholt worden. Der unmittelbar nach erfolgter Verhängung des Kriegszustandes fieberhaft arbeitende Telephon- und Telegraphendienst und die Funkspruchstationen verbreiten in wenigen Minuten die Alarmkunde bis in die entlegensten Gegenden. Diesem Fortschritt, der zur Folge hat, daß die Bekanntmachungsformen des § 3 nicht mehr den vom Gesetzgeber ihnen zugedachten Zweck schnellster Verbreitung erfüllen, muß die Rechtsanschauung Rechnung tragen, und sie wird diese drei Formen entsprechend ihrer nunmehr untergeordneten Bedeutung nicht mehr als Muß-, sondern höchstens noch als Sollformen bewerten dürfen. Hier hat sich danach ausnahmsweise auf der Grundlage von tatsächlichen Verhältnissen eine Wandlung in der Rechtsanschauung vollzogen.

Anders steht es mit der Verkündung bei Trommelschlag oder Trompetenschall. Diese dient nicht der Verbreitung der erfolgten Erklärung des Kriegszustandes, die vorgehenden Ausführungen gelten daher für diese Form nicht. Es liegt auch sonst kein Grund vor, ihr eine verminderte Bedeutung zuzusprechen.

Die feierliche Form der Verkündigung der Kriegszustandserklärung bei Trommelschlag oder Trompetenschall ist nach wie vor wesentliches Erfordernis für deren Gültigkeit. Die weitere Folge dieses Unterschiedes ist die, daß man nicht, wie Laband und Oppenhoff, die Verkündung bei Trommelschlag oder Trompetenschall in jeder einzelnen Gemeinde fordern darf, es vielmehr genügt, wenn diese Form am Sitze der kaiserlichen Regierung — nicht am Aufenthaltsort des Kaisers, wie Ohlshausen meint — gewahrt wird.

§ 5. Genügt diese eine Form zur gültigen Verkündigung oder bedarf es außer ihr der Publikation im Reichsgesetzblatt gemäß Art. 2 in Verbindung mit Art. 17 RVerf.?

Ferner: bedarf die kaiserliche Erklärung wie alle im Namen des Reichs erlassenen Anordnungen des Kaisers gemäß Art 17 RVerf. der Gegenzeichnung des Reichskanzlers?

Was diese letzte Frage betrifft, so hängt sie davon ab, welcher Art von Willensakten die Kriegszustandserklärung angehört.

Die in der Literatur vertretenen Ansichten gehen sehr auseinander.

Laband IV, S. 40,
Hänel, S. 442,
Zorn, S. 198,

erklären das Recht des Kaisers zur Erklärung des Kriegszustandes als

einen Ausfluß seines militärischen Oberbefehls, wollen mithin die Wirkungen einer aus der Militärgewalt entspringenden Erklärung nicht nur gegen die zum Militärgehorsam verpflichteten Personen eintreten lassen, sondern auch auf alle Zivilpersonen ausdehnen. Gleicher Ansicht ist Haldy, S. 24, der mit dem „Ins-Leben-Treten des Kriegszustandes einen Befehl an die militärischen Organe, die erhöhte Kompetenz auszuüben", verbunden sieht. Von der Mehrzahl der Anhänger dieser Auffassung wird in richtiger Verfolgung ihres Standpunktes, daß es sich bei der kaiserlichen Anordnung um einen Akt seiner Kommandogewalt gemäß Art. 63 RVerf. handeln soll, die rechtliche Notwendigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers verneint.

Arndt unterscheidet zwischen Militär- und Zivilpersonen. Soweit die Kriegszustandserklärung Militärpersonen trifft, hält er die Anordnung für einen Befehl, der der Militärverwaltung erteilt wird, die Landesverwaltung in gewissem Umfange unter eigener Verantwortlichkeit zu übernehmen [6]), und andererseits dazu dienen soll, die Truppen in dem in Kriegszustand erklärten Teile des Reichsgebietes bereit zu halten [7]). Soweit es sich um die militärische Seite handelt, betrachtet Arndt die Verhängung als einen Akt der Kommandogewalt und fordert keine Gegenzeichnung des Reichskanzlers, wegen der Pflichten der Zivilbehörden und Zivilpersonen sei jedoch eine solche nach Art. 17 RVerf. erforderlich, da hierin eine Regierungshandlung vorliege.

Die Vertreter einer dritten Meinung lehnen ab, daß der Kaiser auf Grund seines Militäroberbefehls den Kriegszustand verhängen könne, vielmehr beruhe sein Recht hierzu auf der dem Staate zustehenden Polizeigewalt, und die Verhängung des Kriegszustandes sei ein Institut der Sicherheitspolizei;

so Graf Hue de Grais, S. 277, und
Löning, S. 290,

nach deren Ansicht das Recht des Kaisers aus Art. 68 RVerf. von seinen übrigen militärischen Rechten grundverschieden ist, vielmehr ein wirkliches Regierungsrecht darstellt, auf Grund dessen dem Kaiser zur Aufrechterhaltung der Ruhe und Sicherheit im Staate in gefahrdrohenden Zeiten die höchste Polizeigewalt unmittelbar über sämtliche Einwohner des Deutschen Reiches übertragen werde [8]).

[6]) Arndt, Verfassung des D. R., Anm. 1 zu Art. 68 RVerf., S. 317.
[7]) Arndt, Das Staatsrecht des D. R., S. 472.
[8]) ebenso Bücher S. 40 ff.,
siehe auch Waldecker, Annalen des Deutschen Reiches 1914, S. 646 unten.

Was zunächst die erste Auffassung anlangt, so kann es sich um einen bloßen aus der Militärhoheit des Kaisers fließenden Befehl schon deshalb nicht handeln, weil dann das Recht des Kaisers sich nur auf Heeresangehörige beschränken könnte. Ihrem Inhalte nach reicht die dem Kaiser eingeräumte Machtvollkommenheit, wie der Hauptvertreter dieser Meinung, Laband, selbst zugibt, weit über die Grenzen hinaus, welche dem Militäroberbefehlshaber an sich gezogen sind; denn sie wirkt nicht nur gegen die Militärpersonen, sondern erstreckt sich auf die gesamte Verwaltung und erzeugt eine einschneidende Veränderung des gesamten Rechtszustandes. Unwesentlich ist ferner die von Hänel als Begründung angezogene Tatsache, daß die Verfassung den Kriegszustand unter dem Abschnitt „Reichskriegswesen" behandelt; denn das Gesetz über den Belagerungszustand berührt das Heer nur zum geringsten Teil, die Gesetzgebung über den Kriegszustand gehört daher nicht unter den Begriff des Militärwesens im Sinne von Art. 4, Ziffer 14 RVerf., die Einteilung der Reichsverfassung allein kann aber für die Rechtsnatur des Kriegszustandes nicht den Ausschlag geben.

Vielmehr ist das dem Kaiser in Art. 68 RVerf. zugesprochene Recht als ein Regierungsrecht anzusehen. Allerdings sind es Militärpersonen, denen durch die Erklärung des Kriegszustandes außerordentliche verwaltungsrechtliche Machtbefugnisse übertragen werden, allerdings sind es Truppen, deren sich der Staat bedienen kann, um mit Gewalt, wenn es nötig wird, die öffentliche Ruhe und Sicherheit aufrechtzuerhalten. Doch geben nicht diese Mittelspersonen dem Kriegszustand den juristischen Charakter, sondern dieser ist aus dem Zweck der Ausnahmemaßregel herzuleiten. Ihr Zweck ist aber nur der, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit dem Staate außergewöhnliche Machtmittel an die Hand zu geben; die Wahrung der öffentlichen Sicherheit ist jedoch Aufgabe der Polizei, speziell der Sicherheitspolizei. Die heranzuziehenden Truppen sind immer nur zur Unterstützung der nicht mehr ausreichenden Polizeikräfte mitzuwirken bestimmt, und daß es Militärbefehlshaber sind, denen eine besondere Tätigkeit zugewiesen wird, hat, abgesehen von der hierdurch erleichterten Verwendung der Truppen noch den Grund, daß von ihnen die beste Beurteilung erwartet wird, welche Maßnahmen die militärische Rücksicht verlangt.

Einer Auseinandersetzung bedarf es noch mit dem von Arndt gewahrten Standpunkt. Es erscheint nicht richtig, wenn Arndt zu der Übertragung der obersten Verwaltungsbefugnisse an die Militärbefehlshaber einen in der Erklärung des Kriegszustandes liegenden kaiserlichen Befehl an jene annimmt. Eines solchen Befehles bedarf es nicht erst, die

Militärbefehlshaber leiten die Befugnis und ihre Pflicht zur Übernahme der Zivilverwaltung unmittelbar aus § 4 des Belagerungszustandsgesetzes in Verbindung mit Art. 68 RVerf., also vom Gesetz, her.

Daran ist aber mit Arndt festzuhalten, daß es sich bei der Anordnung an das Militär zur Mitwirkung um einen Befehl handelt, der rein militärischen Charakter trägt und, ohne besonders ausgesprochen zu werden, in der Erklärung des Kriegszustandes einbegriffen ist.

Mithin handelt es sich bei der Erklärung des Kriegszustandes um eine Regierungshandlung des Kaisers, verbunden mit einem in der Erklärung nicht besonders auszusprechenden Befehl an die Truppen, nötigenfalls einzuschreiten.

Als Regierungshandlung bedarf die kaiserliche Erklärung zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers gemäß Art. 17 RVerf., der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt; diese ist erfolgt[9]).

Offen ist schließlich noch die Frage der Publikation im Reichsgesetzblatt. Regelmäßig erhalten nach Art. 2 RVerf. die Reichsgesetze, denen durch Art. 17 RVerf. die im Namen des Reiches erlassenen Anordnungen des Kaisers gleichgestellt sind, ihre verbindliche Kraft durch die Verkündigung daselbst. Für die Kriegszustandserklärung bestimmt Art. 68 RVerf. jedoch ausdrücklich und klar, daß für die Form der Verkündigung die des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 maßgebend sein soll, ohne irgend einen Anhalt für die Annahme zu geben, daß diese neben der Publikation im Reichsgesetzblatt erforderlich sei. Die in Berlin erfolgte feierliche Verkündigung bei Trommelschlag und Trompetenschall[10]) ist daher ausreichend und hat der kaiserlichen Erklärung verbindliche Kraft verliehen. Die außerdem vorgenommene Publikation im Reichsgesetzblatt[11]) hat nur Interesse, weil sie die Gegenzeichnung beweist.

---

[9]) RGBl. S. 263, Nr. 47.
[10]) siehe „Tägliche Rundschau" vom 1. August 1914, Nr. 356.
[11]) siehe RGBl. S. 263, Nr. 47.

C. Wirkungen der Verhängung des Kriegszustandes.

I. Die Wirkungen im allgemeinen.

§ 6. Die Wirkungen, die sich an die Erklärung des Kriegszustandes knüpfen, teilen sich in solche, welche ohne weiteres mit dieser Erklärung verbunden sind, und solche, die erst auf besondere Erklärung hin, zu der das Gesetz nur die Ermächtigung gibt, eintreten.

Die ersteren unmittelbaren Wirkungen sind folgende:

1. Die vollziehende Gewalt geht auf die Militärbefehlshaber über (§ 4 des preußischen Gesetzes).
2. Die Militärpersonen treten unter Kriegsgesetze (§ 6 des preußischen Gesetzes, jetzt Militär-Strafgesetzbuch vom 20. Juni 1872 § 9 Nr. 2).
3. Der Befehlshaber der Besatzung der in Kriegszustand erklärten Bezirke hat die höhere Militär-Gerichtsbarkeit über sämtliche zur Besatzung gehörenden Militärpersonen (§ 7 des preußischen Gesetzes, heute Militär-Strafgerichtsordnung vom 3. April 1845 §§ 20 ff.).
4. Für die Verbrechen des Hoch- und Landesverrates und einzelne gemeingefährliche Verbrechen wird schärfere Bestrafung angedroht (§ 8 des preußischen Gesetzes und § 4 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch vom 31. Mai 1874).
5. Es werden besondere strafrechtliche Tatbestände aufgestellt (§ 9a des preußischen Gesetzes); für besondere Anordnungen wird die Ermächtigung zu schärferer Strafandrohung gegeben (§ 9b).

Ferner gibt das preußische Gesetz die Ermächtigung:

1. Die Art. 5, 6, 7, 27, 28, 29, 30 und 36 der preußischen Verfassungs-Urkunde außer Kraft zu setzen (§ 5).
2. Nach Suspension des Art. 7 VU. für Aburteilung bestimmter Verbrechen die Einsetzung von Kriegsgerichten anzuordnen (§§ 10 bis 15).

Einzelne von diesen Wirkungen sind für die vorliegende Frage ohne Bedeutung, sie können deshalb hier nicht näher behandelt werden; so die Bestimmungen der §§ 6, 7, 8, 9a und 10 bis 15.

Die für diese Bearbeitung wichtigen Bestimmungen des Belagerungszustands-Gesetzes sind folgende:

§ 4: „Mit der Bekanntmachung der Erklärung des Kriegszustandes geht die vollziehende Gewalt an die Militärbefehlshaber über. Die Zivilverwaltungs- und Gemeindebehörden haben den Anordnungen und Aufträgen der Militärbefehlshaber Folge zu leisten.

Für ihre Anordnungen sind die betreffenden Militärbefehlshaber persönlich verantwortlich."

§ 5: „Wird bei Erklärung des Belagerungszustandes für erforderlich erachtet, die Art. 5, 6, 7, 27 bis 30 und 36 der Verfassungs-Urkunde, oder einzelne derselben, zeit- und distriktweise außer Kraft zu setzen, so müssen die Bestimmungen darüber ausdrücklich in die Bekanntmachung über die Erklärung des Belagerungszustandes aufgenommen oder in einer besonderen, unter der nämlichen Form (§ 3) bekannt zu machenden Verordnung verkündet werden.

Die Suspension der erwähnten Artikel oder eines derselben ist nur für den Bezirk zulässig, der in Belagerungszustand erklärt ist, und nur für die Dauer des Belagerungszustandes."

§ 9b: „Wer in einem in Belagerungszustand erklärten Orte oder Distrikte ein bei Erklärung des Belagerungszustandes oder während desselben vom Militärbefehlshaber im Interesse der öffentlichen Sicherheit erlassenes Verbot übertritt, oder zu solcher Übertretung auffordert oder anreizt, soll, wenn die bestehenden Gesetze keine höhere Freiheitsstrafe bestimmen, mit Gefängnis bis zu einem Jahr bestraft werden."

1. § 4 des Gesetzes über den Belagerungszustand. § 7.

Was bedeutet „vollziehende Gewalt?" Der Begriff der „vollziehenden Gewalt" führt uns auf die zum ersten Male von Montesquieu in seinem Buche „De l'esprit des lois" (1748) ausgearbeitete Lehre der Gewaltentrennung zurück, auf seine Forderung, daß die drei Staatsgewalten (puissance exécutrice, puissance législative und puissance de juger), die ihrem Rechte

nach insgesamt in der Hand des Staatsoberhauptes vereinigt sind und bleiben, ihrer Ausübung nach getrennt werden sollen, um zu verhindern, daß ein und dieselbe Willensmacht über die Gesetze und zugleich über deren Handhabung verfügt; deshalb soll, während die vollziehende Gewalt nach wie vor vom Staatsoberhaupt und den ihm untergebenen Organen allein ausgeübt wird, die gesetzgebende und richterliche Gewalt zum Teil oder gänzlich von einem anderen Willen auszuüben sein [1]).

Diese Dreiteilung der Staatsgewalten ist in der belgischen Verfassungsurkunde vom 25. Februar 1831 und nach deren Vorbild in dem preußischen Staatsgrundgesetz vom 31. Januar 1850 zu Grunde gelegt worden; in dieser heißt es in

Art. 45, Satz 1: „Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu."

Art. 62, Abs. I: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt."

Art. 86, Abs. I: „Die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte ausgeübt."

Die vollziehende Gewalt ist mithin alle Staatsgewalt mit Ausnahme der Gesetzgebung und der Rechtsprechung oder, wie Laband Bd. II, S. 162, 168 sagt, der Machtbereich des Landesherrn, der frei ist von der Mitwirkung der Volksvertretung und unbeschränkt durch die Gesetzesauslegung der Gerichte.

Die gesamte Tätigkeit, die der Staat auf Grund der vollziehenden Gewalt ausübt, nennt man Verwaltung.

Die Besorgung der Verwaltungsgeschäfte ist den Verwaltungsbehörden übertragen. Die von ihnen ausgehenden Anordnungen teilen sich, je nachdem sie für einen einzelnen Fall gegeben sind oder einen Tatbestand allgemein regeln wollen, in Verfügungen und Verordnungen. Hierbei unterscheidet man wieder zwei Arten: Sind die Anordnungen für eine untergeordnete Behörde bestimmt, um ihr lediglich im Rahmen des Geschäftsbetriebes Vorschriften für ihr Verhalten zu erteilen, so sind dies reine Verwaltungsverordnungen; andere von Verwaltungsbehörden gegebene Verordnungen sollen dagegen unmittelbar auf das Verhältnis zwischen der Behörde und den Untertanen wirken (z. B. Verordnungen

[1]) Wenn Montesquieu drei Gewalten nennt, zählt er die richterliche Gewalt als dritte, trotzdem er selbst grundsätzlich nur zwei unterscheidet, die gesetzgebende und vollziehende, von welch letzterer die richterliche abgesondert ist.

der Polizei). Die zu diesem Zweck ergehenden Verordnungen nennt man, da sie einen in der Verbindlichkeit dem Gesetze gleichstehenden Rechtssatz aufstellen, Rechtsverordnungen. Ebenso kann die Behörde im Einzelfall durch Verfügung dem Untertanen gegenübertreten.

Mit der Bekanntmachung des erklärten Kriegszustandes geht gemäß § 4 des Gesetzes über den Belagerungszustand die vollziehende Gewalt ohne weiteres auf die Militärbefehlshaber über. Welche Militärbefehlshaber damit im besonderen genannt sein sollen, darüber sagt das Gesetz nichts. Keine Schwierigkeit bietet die Frage hinsichtlich der höheren Stellen: die Kommandierenden Generäle übernehmen die Zivilverwaltung im Bezirk ihrer Armeekorps, die Festungskommandanten in den Festungen; da aber nach § 4 die Verwaltung insgesamt auf das Militär übergeht, werden auch die niederen Verwaltungsstellen auf die dem Range entsprechenden Militärbefehlshaber übertragen, auf die Garnisonkommando- und Ortskommandostellen. Dasselbe gilt für § 9b, in dem ebenfalls von Militärbefehlshabern allgemein gesprochen ist und der eng zu § 4 gehört. Für die Ermächtigung aus § 5 zur Suspension von Verfassungssätzen ist dagegen im Gesetz niemand als berechtigt aufgeführt. Daraus ergibt sich, daß dieses Recht zunächst nur dem Kaiser zusteht als Folge seines Rechts zur Erklärung des Kriegszustandes. Macht der Kaiser keinen Gebrauch davon, dann geht das Recht auf seine nächsten Stellvertreter über, aber auch nur auf diese, das sind die Kommandierenden Generäle und die Festungskommandanten und sonstige selbständige hohe Kommandostellen, wie die der Gouverneure in den von uns besetzten Gebieten feindlicher Staaten. Über den Vorrang hat bei Ineinandergreifen der Befehlsbereiche verschiedener Militärbefehlshaber deren Rangverhältnis zu entscheiden; gleichgestellte Befehlshaber — ein Festungskommandant im Range eines Kommandierenden Generals und der Kommandant des Armeekorps im selben Bezirk — werden sich in Ermangelung gesetzlicher Regelung über die Abgrenzung der beiderseitigen Befugnisse einigen müssen; im Zweifelsfall müßte das Dienstalter maßgebend sein.

Was bewirkt der Übergang? — Zunächst bedeutet diese Übertragung der vollziehenden Gewalt nicht, daß die Militärbefehlshaber fortan alle Vollziehungshandlungen selbst vornehmen müssen; die Tätigkeit der Zivilbehörden bleibt vielmehr in vollem Umfange bestehen. Nur Träger der vollziehenden Gewalt werden die Militärbefehlshaber; die Zivilverwaltungs- und Gemeindebehörden treten als Unterbehörden unter diese und haben deren Anordnungen und Aufträgen Folge zu leisten (§ 4, Abs. 1, Satz 2). Danach können die Militärbefehlshaber in drei-

facher Weise tätig werden: einmal von sich aus Anordnungen geben, ferner die Behörden beauftragen, bestimmte Anordnungen zu erlassen und schließlich in Anordnungen von Zivilbehörden abändernd eingreifen. Diese Rechte stehen ihnen auf dem ganzen Gebiete der Verwaltung uneingeschränkt zu.

Der Gehorsam, den die Zivilbehörden den Anordnungen der Militärbefehlshaber gegenüber schulden, ist unbedingt, so daß ihnen keinerlei Prüfungsrecht zusteht [2]). Dies folgt aus der im 2. Absatz des § 4 den Militärbefehlshabern auferlegten persönlichen Verantwortlichkeit für ihre Anordnungen, durch die die Zivilbehörden ihrerseits von jeder Verantwortung befreit werden.

Welche Zivilbehörden im einzelnen dem Militärbefehlshaber unterstellt sind, entscheidet sich nach der Größe seines militärischen Machtbereichs; ohne weiteres stehen unter ihm alle Behörden, deren Funktionen ganz in seinem Bereich liegen. Von den Zivilbehörden, deren Bereich über den des Befehlshabers hinausgeht, kann dieser nicht verlangen, daß der Zivilbeamte für seinen ganzen Bezirk eine Anordnung nach dem Willen des Befehlshabers trifft. Dies widerstünde dem Grundsatz, daß der Befehlshaber über seinen militärischen Bereich nicht hinausgehen darf. Wenn Stenglein daraus offenbar den Schluß ziehen will, daß solche Zivilbehörden, deren Zuständigkeit sich über den dem Militärbefehlshaber unterworfenen Bezirk hinaus erstreckt, diesem Befehlshaber gleichgeordnet sind [3]), so scheint das nicht richtig, vielmehr ist der Teil ihres Bezirks, der noch in dem Bereich dieses Befehlshabers liegt, diesem, der überragende Teil demjenigen Befehlshaber unterworfen, in dessen Gebiet er fällt; praktisch scheitert Stengleins Versuch der Gleichstellung schon daran, daß der Militärbefehlshaber jede Absicht der Zivilbehörde, eine dem Befehlshaber entgegenwirkende Anordnung für ihren ganzen Bereich zu erlassen, illusorisch machen kann, da er den Zivilbehörden, soweit sie in seinem Bezirk funktionieren wollen, seinen Willen gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 aufzuzwingen in der Lage ist.

Dem Absatz 2 des § 4 über die Ausschließung des Prüfungsrechtes der untergeordneten Behörden hinaus eine Bedeutung beizumessen, wie von Einzelnen daraus geschlossen wird, daß die sonst zulässigen Rechtsmittel versagt sein sollen, ist meines Erachtens um so weniger zutreffend, als das Gesetz über den Belagerungszustand für diese Meinung keine Stütze durch besondere Regelung gibt, vielmehr sein Zweck gesetzlicher

[2]) ebenso Anschütz S. 454, Zorn S. 199, Hänel S. 437; a. A. Stenglein S. 370, Anm. zu § 4 des Ges. vom 4. Juni 1851.
[3]) Stenglein S. 370, Anm. zu § 4.

Festlegung des Ausnahmezustandes gerade den Schluß fordert, daß den Untertanen der Rechtsschutz in voller Form weiterhin gesichert sein soll.

Eine wichtige Folgerung gibt der Übergang der vollziehenden Gewalt nach § 4 noch: es läßt nichts darauf schließen, daß durch die Übertragung der Verwaltung an die Militärbefehlshaber eine Erweiterung oder Veränderung der verwaltungsrechtlichen Befugnisse im Verhältnis zu den Untertanen herbeigeführt werden soll, § 4 bringt lediglich eine Kompetenzübertragung. Insoweit der Verwaltungsbehörde sonst gesetzliche Schranken gezogen sind, soweit haben auch die Militärbefehlshaber ihre Anordnungen in diesen Schranken zu halten[4]).

§ 8. Als ein Teil der Verwaltung geht an den Militärbefehlshaber zugleich die Polizei über, nach dem Grade, in dem er allgemein die Befugnisse der Verwaltungsbehörden übertragen erhält: er übernimmt durch § 4 das Polizeiverordnungs- und -verfügungsrecht der ihm unterstellten Zivilbehörden und deren Befugnisse, für Übertretung der Anordnungen Strafen anzudrohen. In diese Rechte bringt § 9b des Gesetzes vom 4. Juni 1851 etwas Neues. Wenn der Militärbefehlshaber „im Interesse der öffentlichen Sicherheit ein Verbot" erläßt, kann er Gefängnisstrafe bis zu einem Jahr androhen. Diese Strafe geht weit über die Strafandrohung der zivilen Polizeibehörden hinaus. Es bedarf daher der Feststellung: wie kann der Militärbefehlshaber als Polizeibehörde allgemein tätig werden, und: in welchen Fällen handelt er im Interesse der öffentlichen Sicherheit und kann deshalb die Übertretung seiner Vorschrift unter die verschärfte Strafe aus § 9b stellen?

Die Polizei ist kein abgetrenntes Gebiet der Verwaltung, sondern eine obrigkeitliche Tätigkeit besonderer Art, die sich durch die Verwaltung hindurchzieht. Daher gelten für die Polizei alle Rechtsgrundsätze der Verwaltung, so auch der oberste Grundsatz der sogenannten „gesetzmäßigen Verwaltung". Durch die in der Verfassung garantierte Freiheit des Bürgers hinsichtlich seiner Person und seines Eigentums wird eine Vermutung für deren Freiheit aufgestellt, derart, daß der Bürger, soweit nicht Gesetz und Recht es ihm verbieten, mit seinem Eigentum nach Belieben verfahren und sich persönlich frei betätigen kann[5]). Für jeden von der Staatsgewalt in die Freiheit des Untertanen vorzunehmenden Eingriff bedarf es daher gesetzlicher Grundlage, d. h. einer Er-

[4]) ebenso Stenglein S. 369, Anm. zu § 4, Waldecker a. a. O. S. 650.

[5]) Das Nähere siehe bei der späteren Erörterung der Verfassungssätze unter § 12.

mächtigung durch Gesetz, kraft deren die Behörde der natürlichen Freiheit der Person und des Eigentums der Untertanen Beschränkungen aufzuerlegen berechtigt wird. Die mit der Verwaltung beauftragten Behörden dürfen, soweit die Rechtssphäre der Untertanen frei ist, also **praeter legem** nicht tätig werden und noch weniger **contra legem.** Denn, wie Fleiner [6]) es ausdrückt, „nur durch die strenge Bindung der Verwaltungsbehörden an das Gesetz ist Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit zu erreichen gewesen, auf die der Rechtsstaat hingearbeitet hat".

Die Freiheit der Untertanen reicht aber nur soweit, als nicht durch ungezügelte Betätigung die Sicherheit und Ordnung im Staate gestört wird; denn diese nicht zu stören, ist eine selbstverständliche Pflicht des Untertanen. Ihrer Verletzung entgegenzuwirken ist die Pflicht des Staates in der Verwaltung, die zur Durchführung dieser Schutzpflicht mit Zwangsmitteln ausgestattet ist. Wo der Staat seine verwaltende Tätigkeit in dieser Weise ausübt, um zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der Freiheit des Untertanen notwendige Beschränkungen mit Mitteln obrigkeitlicher Gewalt aufzuerlegen, übt er Polizei.

In gleichem Sinne definiert Otto Mayer: „Polizei ist die Staatstätigkeit zur Abwehr von Störungen für die gute Ordnung des Gemeinwesens aus dem Einzeldasein mit obrigkeitlicher Gewalt [7])." Unter der guten Ordnung des Gemeinwesens will Mayer den allgemeinen Zustand der Gesellschaft verstanden wissen, bei welchem die in ihr enthaltenen Kräfte durch Schädlichkeiten, die ihnen bereitet werden, möglichst wenig beeinträchtigt werden. Bei einer Zerlegung kommt er auf die Begriffe der öffentlichen Ruhe, Sicherheit, Gesundheit, Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung, mithin auf die Rechtsgüter, die sich unter die oben gebrauchten Begriffe „öffentliche Sicherheit und Ordnung" fügen, in dem sie mehr oder weniger Merkmale von dem einen oder anderen Begriff zeigen.

Soviel über den Polizeibegriff. Was die Grenzen der Polizeigewalt betrifft, sollen hier von den Hauptsätzen nur die beiden [8]) herausgezogen werden, gegen die die Militärbefehlshaber am häufigsten verstoßen haben [9]).

---

[6]) siehe Fleiner S. 127.
[7]) O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht S. 249 (1. Aufl.).
[8]) allgemein anerkannten: siehe O. Mayer S. 265–268, Fleiner S. 353/354, Jellinek, Gesetz usw. S. 289–321, Biermann S. 19; ferner Entsch. des preuß. OVG. vom 10. April und 3. Juli 1886 (Bd. 13, S. 424 und S. 126 f.), vom 11. Oktober 1884 (Bd. 11, S. 382) und vom 18. Dezember 1896 (Bd. 31, S. 409 ff.).
[9]) Einzelne Fälle hiervon finden sich unter den später besprochenen Beispielen.

Die polizeiliche Maßnahme zur Abwehr einer Polizeiwidrigkeit muß sich gegen denjenigen richten, der für sie verantwortlich zu machen ist, weil sie von ihm ausgeht, darf aber nicht von einem Dritten die Einstellung eines an sich ordnungsmäßigen Handelns verlangen, durch das jener zur Polizeiwidrigkeit veranlaßt wird (Grundsatz der „richtigen Adresse").

Das Maß der polizeilichen Kraftanwendung muß der Größe und der Art der Störung oder Gefährdung der guten Ordnung angepaßt werden (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).

Der vorgehend ausgeführte Begriff polizeilicher Tätigkeit in dieser allgemeinen Form spiegelt sich wieder in der Gesetzesvorschrift, die jetzt für ganz Preußen die Grundlage für die Aufgaben der Polizei bildet, in Teil II, Titel 17, § 10 des Allgemeinen Preußischen Landrechts vom Jahre 1794:

„Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei [10])."

Dieses bei der allgemeinen Ermächtigung weitreichende Gebiet ist im Laufe der Zeit für eine Reihe von Spezialgebieten durch Sondergesetze mit genauerer Festlegung der Polizeirechte verkleinert worden. Insoweit es, z. B. durch die neuere Gesetzgebung auf dem Gebiete des Gewerberechtes, des Vereins- und Versammlungsrechtes, des Preßrechtes, Baurechtes usw. geschehen ist, ist das Recht der Polizei, nach Maßgabe der allgemeinen Ermächtigung tätig zu werden, ausgeschaltet.

Wie die Ermächtigung in Preußen allgemein ist, ist im allgemeinen den Polizeibehörden in Preußen auch die selbständige Festsetzung der Strafdrohung für die Übertretung der von ihnen gesetzten Strafnormen überlassen und nur durch Bezeichnung eines Strafhöchstmaßes begrenzt.

In Württemberg [11]) ist in den einschlägigen Gesetzen eine Bestimmung des Begriffes Polizei nicht zu finden, es ist vielmehr der Praxis überlassen, sich eine solche zu bilden. Der für Württemberg die Rechtskontrolle-Instanz bildende Verwaltungsgerichtshof hat da und dort in Urteilsbegründungen den Begriff Polizei des näheren zu erläutern versucht; so findet man z. B. in dem Urteil vom 5. Oktober 1910

[10]) Über die Abgrenzung der Rechte der Ortspolizeibehörden zum Erlaß von Polizeiverordnungen gegenüber dem der Landespolizeibehörden siehe § 6 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850.

[11]) siehe Haller S. 610.

Württ. J. 23 244 folgende Stellungnahme: „Den Polizeibehörden steht als Ausfluß der in der allgemeinen Staatsgewalt enthaltenen Polizeigewalt das Recht zu, in dem ihrer Fürsorge anvertrauten Bereich der öffentlichen Verwaltung und innerhalb ihrer gesetzlichen Grenzen die unumgänglich notwendige Ordnung im Gemeinwesen entsprechend dem Bedürfnis der Bevölkerung gegen drohende Gefahren zu schützen und insoweit die persönliche Handlungsfreiheit der Einzelnen entsprechend zu beschränken."

Gegenüber dem in der Praxis gebildeten Polizeibegriff in dieser Allgemeinheit ist die Polizei in ihren Befugnissen hinsichtlich des hier interessierenden Polizeiverordnungsrechtes durch gesetzliche Bestimmung beschränkt. Die Gesetzgebung in Württemberg hat in den §§ 51 ff. des Gesetzes, betreffend Änderungen des Polizeistrafrechts bei Einführung des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich, vom 27. Dezember 1871 (Reg.-Bl., S. 391), geändert durch Gesetz vom 4. Juli 1898 (Reg.-Bl., S. 149) das Recht der Polizeibehörden ausgesprochen, die nach den jeweiligen örtlichen Bedingungen angebrachten Anordnungen zu treffen, aber in den §§ 7 bis 50 desselben Gesetzes unter gleichzeitiger Festsetzung des Höchstmaßes der zulässigen Strafen die Gebiete festgelegt, auf denen die Polizei Verordnungen erlassen kann.

Die wichtigsten dieser Gesetzesvorschriften dienen

der Regelung des Fremdenverkehrs (Art. 15) und der öffentlichen Tanzunterhaltungen (Art. 17), der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit bei Volksfesten (Art. 18),

Erhaltung und Schutz öffentlicher Straßen, Brücken und Wege (Art. 19),

der Regelung des Wagenverkehrs (Art. 21),

dem Schutz von Menschen gegen Gefährdung durch Hunde (Art. 22),

der Verhütung gesundheitsschädlicher Behandlung von Menschenleichen und toten Tieren (Art. 25),

dem Schutze der öffentlichen Sicherheit bei Schießübungen (Art. 31) und

des Lebens und der Gesundheit von Menschen allgemein (Art. 32), der Sicherheit und Ordnung der Schiffahrt (Art. 44).

Die Betätigung der Polizei kann, entsprechend der allgemeinen Unterscheidung bei Verwaltungsanordnungen, sowohl durch Polizeiverordnungen wie durch Polizeiverfügungen erfolgen. Ihre Verord-

nungen enthalten, in der Verbindlichkeit den Strafgesetzen gleichstehende, Rechtssätze, die durch Strafen gestützt sind. Sie sind Strafgesetze polizeilicher Natur, die wie alle Gesetze im Wege der Gesetzgebung erlassen werden müßten, deren Erlaß der Gesetzgeber jedoch gewissen Verwaltungsbehörden, den Polizeibehörden, übertragen hat. Die Polizeiverordnungen dienen zur allgemeinen Regelung eines strafrechtlichen Tatbestandes. Die Polizeiverfügungen [12]) sind Anordnungen, die für einen einzelnen Fall gegeben werden und an eine bestimmte Person gerichtet sind. Beide Arten können sowohl durch Gebote die Vornahme von Handlungen unter Strafandrohung bei Zuwiderhandlung gebieten, als auch durch Verbote die Unterlassung von Tätigkeiten anordnen.

Die Strafdrohung bei Polizeiverordnungen bestimmt sich in Württemberg nach der in den Blankettvorschriften des vorgenannten Polizeistrafgesetzes vom 27. Dezember 1871 gegebenen Begrenzung; in Preußen setzt das Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850 das Höchstmaß hierfür fest; es berechtigt den Minister zur Strafandrohung bis 100 Mark und stuft, der Stellung der verschiedenen Behörden entsprechend, nach unten ab [13]) [14]).

---

[12]) Nicht zu verwechseln mit der polizeilichen Strafverfügung, die für eine bereits erfolgte Übertretung einer Strafrechtsnorm Strafe festsetzt (siehe § 453 der Strafprozeßordnung).

[13]) Das Maximum beträgt:
für Ober- und Regierungspräsidenten 60 Mark,
für Landräte 30 Mark,
für Ortspolizeibehörden 9 Mark, bei Zustimmung des Regierungspräsidenten nach § 5 des Gesetzes von 1850, beibehalten im Organisationsgesetz vom 26. Juli 1880, 30 Mark.

[14]) Auch für die polizeilichen Verfügungen sind den Behörden Mittel an die Hand gegeben, um ihren Maßnahmen Nachdruck zu verschaffen. In Württemberg gibt § 2 des Gesetzes, betreffend Änderungen des Landespolizeistrafgesetzes vom 27. Dezember 1871, vom 12. August 1879 (Reg.-Bl. S. 153) als Höchstmaß 100 Mark Geldstrafe oder 8 Tage Haft; in Preußen kann nach § 132 des Landesverwaltungsgesetzes vom 30. Juli 1883 der Regierungspräsident Geldstrafe bis zu 300 Mark und Haft bis zu 4 Wochen ansetzen, die unteren Behörden abgestuft weniger.

Diese Mittel sind aber keine kriminellen Strafen im Sinne des § 1 StrGB., wenn es auch üblich ist, sie als Ungehorsamsstrafen zu bezeichnen, sondern Zwangsmittel, welche die genannten Gesetze den Behörden für alle Verwaltungsverfügungen zugestanden haben. (Näheres über Zwangsmittel s. unten unter C II 3, S. 64.) Als solche kommen sie für die nächsten Erörterungen über § 9 b nicht in Betracht, da die in § 9 b zugelassene Gefängnisstrafe kriminell ist und nur zur Verschärfung der kriminellen Strafen für Polizeiverordnungen dienen kann.

§ 9. 2. In die Strafandrohung des Polizeirechts führt

§ 9b
des Gesetzes über den Belagerungszustand[15])

für die Dauer des erklärten Kriegszustandes die besondere Strafe ein: Gefängnis bis zu einem Jahr für die Übertretung eines bei Erklärung des Kriegszustandes oder während desselben vom Militärbefehlshaber im Interesse der öffentlichen Sicherheit erlassenen Verbotes, desgleichen für die Aufforderung oder Anreizung zur Übertretung. Mit dieser erheblichen Verschärfung der anzudrohenden Strafen wird dem Militärbefehlshaber ein wirksames Mittel zur leichteren Erzwingung seines Willens gegeben[16]). Die Verschiedenheit der für die Handhabung der Polizei in Preußen und Württemberg gebrauchten Systeme verlangt bei dem Eingehen auf § 9b einzelne Behandlung.

Im Vorgehenden ist als Zweck der Bestimmung des § 9b nur der der Strafverschärfung genannt worden. Auch die Literatur, die vor dem Kriege die Wirkungen des Kriegszustandes behandelt hat, hat nur diesen Zweck darin gesehen[17]); in der seit Kriegsausbruch erschienenen wird aber vielfach in den § 9b eine Absicht gelegt, die weniger auf eine dadurch zum Ausdruck gebrachte Befugnis zur Verschärfung der bei den Polizeiverordnungen zulässigen Strafen Wert legen, als die Gewährung neuer Rechte für die Militärbefehlshaber betonen will.

So schreibt Szymanski (Danzig) in einer Broschüre: „Das Verordnungsrecht des Militärbefehlshabers" auf S. 14, daß „§ 9b den Militärbefehlshaber nicht an die Grenzen der polizeilichen Machtbefugnisse kettet und ihm nur gewissermaßen eine Strafverschärfung gestattet, sondern ihm eine weit über die Polizeigewalt hinausgehende Macht gibt, im Interesse der öffentlichen Sicherheit Verbote aller Art zu erlassen." Schiffer sagt[18]): „Die Militärbefehlshaber erhalten auch das Recht, im Interesse der öffentlichen Sicherheit Verbote zu erlassen," und auch Arndt spricht von einem Verbotsrecht aus § 9b[19]).

[15]) Richtigerweise gelten von § 9 die Bestimmungen unter a und b heute noch, da ihre Tatbestände durch das StrGB. oder Mil. StrGB. nicht getroffen werden, wie dies für c und d der Fall ist. So Stenglein S. 371, Anm. 1 zu § 9. Arndt, Staatsrecht des D. R., S. 173, Laband IV S. 43, Dambitsch S. 619, Aschütz S. 454 in Deutsche Strafrechtszeitung 1914, Seydel in v. Stengels Wörterbuch S. 159, Hänel S. 437, v. Schlayer, Deutsche Strafrechtszeitung 1914, S. 564; a. A. Meyer I S. 194, Anm. 10 zu § 64.

[16]) Über die Milderung, die § 9b inzwischen durch die sog. Lex Schiffer erfahren hat, vergl. unten § 11 und § 23.

[17]) s. Laband Bd. IV S. 43, Thudichum S. 290.

[18]) Deutsche Juristen-Zeitung 1914, Sp. 1015.

[19]) Deutsche Juristen-Zeitung 1914, Sp. 1099.

Nach diesen Meinungen soll der Militärbefehlshaber also durch § 9b in die Lage versetzt werden, auch Verbote zu erlassen, die an sich über die normalen Befugnisse, wie sie der Polizei im Friedenszustand zustehen, hinausgehen. Tatsächlich trifft diese Folgerung in der praktischen Handhabung der aus dem Kriegszustand entstandenen Rechte zu, wie sich später zeigen wird, aber der Grund, von dem diese Folge ausgeht, der Zweck des § 9b ist verkannt, wenigstens soweit preußische Verhältnisse in Betracht kommen.

§ 9b besagt: „Wer ein bei Erklärung des Belagerungszustandes oder während desselben vom Militärbefehlshaber im Interesse der öffentlichen Sicherheit erlassenes Verbot übertritt . . ., soll mit Gefängnis bis zu einem Jahre bestraft werden." Von einem neuen Recht, besondere Verbote zu erlassen, ist nichts gesagt, vielmehr weist schon rein äußerlich die Fassung des Gesetzes so deutlich, wie möglich, darauf hin, daß die Gesetzesbestimmung Bezug nimmt auf ein schon bestehendes Recht, im Interesse der öffentlichen Sicherheit Verbote zu erlassen, für welches diese Bestimmung lediglich die Befugnis verschärfter Strafdrohung geben will. Das in Bezug genommene Gesetz ist der § 10 II 17 ALR.: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen . . . Sicherheit . . . zu treffen ist das Amt der Polizei," und diese Bezugnahme ist um so selbstverständlicher, als das Gesetz vom 4. Juni 1815 für Preußen bestimmt war und das ALR. von 1794 die Grundlage für das Polizeirecht in Preußen bildet.

Am deutlichsten wird die Unhaltbarkeit der Annahme, daß § 9b neue Rechte zu Verboten schaffe, wenn man sie zu Ende denkt. Wenn § 9b den Erlaß neuer Verbote zulassen soll, so müßte jede Maßregel zulässig sein, die im Interesse der öffentlichen Sicherheit liegen kann, da sich im Gesetz keine Bestimmung findet, die wieder eine Schranke setzt. Das Verbotsrecht wäre im Rahmen der öffentlichen Sicherheit also unbeschränkt. Diese Folgerung zieht denn auch Lobe in seiner Abhandlung in der „Deutschen Juristen-Zeitung" 1916, Nummer 3—4, S. 172 und kommt zu dem Schluß: Die Gewalt der Militärbefehlshaber ist, wenn sie sich auf § 9b berufen, „nicht mehr an die Schranken irgendwelches Gesetzes gebunden, sobald es gilt, durch sie das Interesse der öffentlichen Sicherheit zu wahren. Für den Kriegszustand passen die für den friedlichen Verkehr getroffenen gesetzlichen Regelungen nicht immer, und die Machtentfaltung der militärischen Gewalt zur Erreichung des Sieges kann nicht durch gesetzliche Schranken, die den friedlichen Verkehr regeln, gehindert werden. Daher sind auch im Inlande, wenn es sich

um Wahrung der öffentlichen Sicherheit handelt, der Entfaltung der militärischen Diktaturgewalt keine Schranken gesetzt, und der Inhaber jener Militärdiktatur kann Regelungen treffen, die von den bestehenden Gesetzen abweichen."

Wenn aber, wie Lobe will, § 9b den Inhalt der Befugnisse dahin hätte bestimmen wollen, daß im Interesse der öffentlichen Sicherheit jede Maßregel der Militärbehörde erlaubt sei, so wäre der § 5 desselben Gesetzes überflüssig. Denn all die Folgerungen, die Lobe schon auf Grund von § 9b ziehen zu dürfen glaubt, treten erst ein, wenn von dem in § 5 des Gesetzes über den Belagerungszustand gegebenen Rechte der Suspension bestimmter Verfassungssätze Gebrauch gemacht wird[20]). Dieser besonderen Bestimmung in § 5 über die Suspension der Verfassung hätte es dann nicht bedurft.

Aus all dem folgt, daß § 9b kein neues Verbotsrecht begründet, Verbote können nur auf § 4 zurückgeführt werden[21]). § 9b bezweckt nichts anderes, als für das Gebiet der Sicherheitspolizei an Stelle der normalen Strafen für die Übertretung von Polizeiverordnungen die Gefängnisstrafe zuzulassen.

Gemeint ist hier nur die öffentliche Sicherheit im engeren Sinne, d. h. die Sicherheit des Staates. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit im weiteren Sinne umfaßt außer dieser staatlichen Sicherheit die in § 10 II 17 daneben genannte Pflicht der Polizei: Abwendung der dem Publico — also der Allgemeinheit — oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr. Das ALR. teilt also selbst schon zwischen der Abwendung von Gefahren vom Publikum und der Erhaltung der öffentlichen Sicherheit (i. e. S.), der Sicherheit des Staates. Diese letztere ist von § 9b auch nur übernommen und kommt für ihn nur in Betracht, wie der Sinn des Gesetzes über den Belagerungszustand allgemein der ist, die gefährdete staatliche Sicherheit zu retten.

Daher kann der Militärbefehlsheber in Preußen unter Gefängnisstrafe die Vornahme aller Handlungen stellen, die die Sicherheit des Staates in irgendeiner Weise beeinträchtigen können; und damit ist seiner Tätigkeit allerdings ein viel weiteres Feld eröffnet als den Polizeibehörden in normalen Zeiten. Die Militärbefehlshaber können auf dem

[20]) Näheres siehe unten § 12.

[21]) Unrichtig ist daher, wenn Szymanski a. a. O. sagt: „Der Militärbefehlshaber kann nicht bloß auf Grund des § 9b Verbote erlassen, ihm steht dies Recht auch gemäß § 4 des Belagerungszustandsgesetzes zu, in dem Umfange, wie es den Polizeibehörden zusteht;" vielmehr hat der Militärbefehlshaber dieses Recht nur aus § 4 in Verbindung mit § 10 II 17 ALR.

Gebiet der Sicherheitspolizei tatsächlich weit häufiger tätig werden als jene — das ist Szymanski zuzugeben — *aber dies hat seinen Grund nicht in § 9b, weil dieser etwa die Polizeirechte des Militärbefehlshabers erweiterte, sondern darin, daß die Verhältnisse des Krieges dem Begriff der öffentlichen Sicherheit neue Richtungen gegeben haben.*

Im einzelnen wird die Vielseitigkeit seines Wirkens sich bei der Besprechung der Beispiele zeigen, allgemein soll hier nur gesagt sein, daß der Zeit entsprechend das Interesse der öffentlichen Sicherheit die Unterdrückung alles dessen verlangt, was die Schlagfertigkeit des Heeres mindern, und die Förderung dessen, was sie erhöhen kann. Deshalb wird man, wenn auch militärische Rücksichten in erster Reihe die Richtlinie geben werden, bei dem allgemeinen Ausdruck des Gesetzes darüber hinaus auch all die Fragen, insbesondere politischen Inhaltes, unter das Interesse der öffentlichen Sicherheit stellen müssen, die irgendwie mittelbar auf die Schlagfertigkeit des Heeres wirken, Unzufriedenheit oder Beunruhigung im Volke verursachen können oder die sozialen Gegensätze zu verschärfen und die politische Einheit im Reich, die die erste Grundlage ist für seine militärische Stärke, zu gefährden geeignet sind.

Innerhalb dieses weiten Rahmens ist der Befehlshaber in seinem Ermessen frei. Über den Rahmen hinaus darf er ebensowenig gehen, wie die zivilen Polizeibehörden es dürfen [22]); denn er ist im Falle der Ausübung seiner Rechte aus § 4 des preußischen Gesetzes Verwaltungsbeamter wie diese und an den Grundsatz gesetzmäßiger Verwaltung gleicherweise gebunden. Alle Gesetze, die dem Tätigwerden der Polizei entgegenstehen, setzen auch seiner Tätigkeit Schranken [23]). Zweifellos zu weit geht danach die von Arndt aufgestellte Behauptung, daß sicherheitspolizeiliche Verbote sich zu Gesetzen in Widerspruch setzen können, daß das Recht der Militärbefehlshaber im Unterschiede zu Polizeiverordnungen ganz uneingeschränkt sei [24]).

Nur formell handhabt der Militärbefehlshaber seine Befugnisse freier als die zivilen Inhaber der Polizeigewalt. Die in § 4 Absatz 2 des Gesetzes über den Belagerungszustand ausgesprochene persönliche Verantwortlichkeit enthebt die Militärbefehlshaber der Verpflichtung der Zivilbeamten, vor Erlaß einer Polizeiverordnung die Zustimmung der beigeordneten Verwaltungskörperschaften — Oberpräsident des Pro-

[22]) ähnlich Stenglein S. 369, Anm. zu § 4.
[23]) Waldecker S. 650: Die Grenzen der Polizeigewalt sind nicht erweitert.
[24]) Arndt, Deutsche Strafrechts-Zeitung, Sp. 1099.

vinzialrates, Regierungspräsident des Bezirksausschusses, Landrat des Kreisausschusses, Ortspolizeibehörde des Magistrats — einzuholen.

§ 10. Was Württemberg betrifft, ist, wie oben ausgeführt, das Verordnungsrecht der Polizeibehörden auf die in den §§ 7 bis 50 des württ. Polizeistrafgesetzes von 1871 festgelegten Fälle beschränkt.

Die dortigen Artikel 19; 22; 25, 1 und 2; 29; 31; 32; 33, 2 und 44 enthalten Bestimmungen, die der im zweiten Teil des § 10 II 17 ALR. behandelten Abwendung von Gefahren vom Publikum entsprechen. Das Gebiet der öffentlichen Sicherheit (i. e. S.), also des Staates, kann in Württemberg durch Polizeiverordnung nur geregelt werden bei den besonderen Gelegenheiten

des Art. 15 Abs. 2: Beherbergung von Ortsfremden, Anzeige von Wohnungswechsel und vom Eintritt der Dienstboten, Lehrlinge, Gewerbegehilfen und Arbeiter, und

des Art. 18: Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit bei Volksfesten oder sonstigen Fällen außergewöhnlicher Ansammlungen von Menschenmassen.

Wenn nun, zur Erreichung gleichen Rechtes für das ganze Deutsche Reich im Falle der Notwendigkeit der Kriegszustandsverhängung, durch die in Art. 68 RVerf. bewirkte Erhebung des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 zum Reichsgesetz § 9b für Württemberg eingeführt worden ist, so bedeutet dies, daß die preußische Bestimmung des ALR., soweit sie in § 9b aufgenommen ist, also für das gesamte Gebiet staatlicher Sicherheit, auf Württemberg ausgedehnt werden sollte, — wie auch auf alle anderen nichtpreußischen Staaten, soweit sie den Begriff der öffentlichen Sicherheit in preußischem Sinne nicht kennen. — Dann enthält § 9b für württembergische Verhältnisse keine Bezugnahme auf früheres württembergisches Polizeirecht mit bloßer Verschärfung der Strafdrohung, sondern er bringt hier, im Gegensatz zu Preußen, allerdings ein neues Recht des Militärbefehlshabers in seiner Eigenschaft als Polizeibehörde, auch in allen anderen als den in Art. 15 Abs. 2 und Art. 18 des Polizeistrafgesetzes aufgezählten Fällen sicherheitspolizeiliche Verbote mit Strafdrohung von Gefängnis bis zu einem Jahr zu erlassen. Daß der Gesetzgeber die für die Begründung neuer Rechte unangebrachte Form des § 9b nicht geändert hat, ist mit der Eile, in der die Reichsverfassung entstanden ist, zu erklären.

Von selbst versteht sich, daß bei dieser Ausdehnung preußischen Rechtes auf Württemberg die dem Militärbefehlshaber dort gezogenen Grenzen auch hier gelten.

Dies ist die Rechtslage, die unmittelbar bei der Bekanntmachung der Kriegszustandsverhängung vorliegt und demnach im Gebiete des Deutschen Reiches durch die kaiserliche Erklärung vom 31. Juli 1914 herbeigeführt worden ist.

Seitdem hat § 9b eine Änderung erfahren. So wünschenswert und notwendig die den Militärbefehlshabern anvertraute Aufgabe des Schutzes der staatlichen Sicherheit es macht, daß sie in der Androhung der Gefängnisstrafe eine scharfe Waffe zur Hand haben, so ist doch zweifellos, daß diese Strafart in vielen Fällen unverhältnismäßig hart ist. Sehr häufig handelt es sich um recht geringfügige Übertretungen, die mehr polizeilichen Charakter tragen, z. B. bei den Übertretungen der Polizeistunde; wenn dann Gefängnisstrafe verhängt werden muß, weil der Militärbefehlshaber sie in der Verordnung angedroht hat, so steht die Strafe in keinem Verhältnis mehr zu der Verfehlung. § 11.

Das Bedauerlichste an der Tatsache, daß die mit der Zahl der Verordnungen stetig gewachsene Verhängung von Gefängnisstrafen zu beklagenswerten Mißständen geführt hat, ist, daß ein großer Teil der Härten hätte vermieden werden können: in Preußen stehen, wie oben ausgeführt, der Polizei schon in Friedenszeiten durch die Bestimmung des § 10 II 17 ALR. weitgehende Rechte zu, § 9b *ermöglicht* nur die Androhung schwererer Strafe; nichts aber zwingt die Militärbefehlshaber, sich auf § 9b immer zu berufen; hätten diese in den weniger wichtigen Fällen von ihren Polizeirechten Gebrauch gemacht ohne Berufung auf § 9b, nur unter Androhung der für Polizeiverordnungen geltenden normalen Geldstrafen, während sie die schwerere Strafe des Gefängnisses aus § 9b für solche Verordnungen anzudrohen sich vorbehielten, deren Übertretung eine ernstliche Bedrohung der öffentlichen Sicherheit zur Folge haben konnte, dann wäre es zu den hervorgetretenen Härten nicht gekommen.

Diese Mißstände zu beseitigen, hat der Reichstagsabgeordnete Schiffer einen Gesetzentwurf eingebracht, demzufolge bei Handlungen, die durch § 9b des Gesetzes vom 4. Juni 1851 mit Gefängnisstrafe bedroht sind, auch Haft oder Geldstrafe zulässig sein soll (lex *Schiffer*).

Der Reichstag [25]) hat diesen Antrag am 30. November, der Bundesrat am 2. Dezember 1915 angenommen. Das neue Gesetz, betreffend Änderung des Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851, ist vom 11. Dezember 1915 datiert und lautet:

[25]) vergl. auch die Ausführungen des Abg. Ickircher in der Reichstagssitzung vom 27. August 1915 (20. Sitzung S. 410 ff.).

Bei Zuwiderhandlungen gegen § 9b des preußischen Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 kann, wenn der Kriegszustand vom Kaiser erklärt ist (Art. 68 RVerf.), bei Vorliegen mildernder Umstände auf Haft oder Geldstrafe bis zu 500 M. erkannt werden [26]).

§ 12. 3. Eine künstliche Erweiterung der Rechte in den §§ 4 und 9b kann durch die Suspension einzelner Verfassungssätze erreicht werden gemäß

§ 5
des Gesetzes vom 4. Juni 1851.

Die Vorschrift in § 5 fordert selbst, daß die Bestimmungen über die Außerkraftsetzung „ausdrücklich in die Bekanntmachung über die Erklärung des Belagerungszustandes aufgenommen oder in einer besonderen, unter der nämlichen Form (§ 3 desselben Gesetzes) bekannt zu machenden Verordnung verkündet werden müssen". Die Außerachtlassung der in § 3 vorgeschriebenen Form der Verkündigung bei Trommelschlag oder Trompetenschall macht die Suspension daher ungültig [27]).

In die Bekanntmachung der kaiserlichen Regierung über die Verhängung des Kriegszustandes ist eine Suspensionserklärung nicht aufgenommen, auch ist von dieser Stelle aus eine solche Erklärung in einer besonderen Verordnung nicht erfolgt.

Konnte sie später und von anderer Seite erfolgen?

Waldecker, S. 652 a. a. O., meint aus dem Wortlaut des § 5 „bei Erklärung des Belagerungszustandes" schließen zu müssen, daß die Suspension zur gleichen Zeit mit der Erklärung über den Kriegszustand erfolgen muß; anscheinend ebenso Löning, S. 292.

Anderer Ansicht ist Arndt [28]): Die Aufhebung der Verfassungsvorschriften kann auch während der Dauer des erklärten Kriegszustandes vorgenommen werden,

ebenso Hänel, S. 444 Anm. 22 mit der weiteren Ansicht, daß den Militärbefehlshabern die Ermächtigung zur Suspension erteilt werden kann, und

Haldy, S. 53/54,
v. Nicolai, S. 30,

die annehmen, daß es einer solchen Ermächtigung nicht erst bedürfe, da sie das Recht zur Suspension aus dem Gesetz selbst nähmen. Wenn oder soweit der Kaiser nicht suspendiere, könnten sie es tun. Diese Ansicht scheint mir auch, wenn man hier unter Befehlshabern nur die Komman-

[26]) siehe Reichs-Gesetz-Blatt 1915 Nr. 179, S. 813.
[27]) siehe oben S. 20.
[28]) Arndt, Das Staatsrecht des D. R. S. 473.

dierenden Generäle der Korps und die Festungskommandanten rechnet [29]), die richtige zu sein. Nach dem Gesetz spricht nichts dagegen, daß die Suspension den Militärbefehlshabern überlassen wird, da § 5 keine Bestimmung über den Träger dieses Rechtes trifft. Sollte man andererseits die Möglichkeit einer zeitlichen Verschiebung verneinen, so würde es zu den größten Schwierigkeiten führen können, wenn einer militärischen Behörde, die glaubte, ohne Suspension auszukommen, im Falle späterer Notwendigkeit das Recht hierzu abgesprochen würde. — Die feierliche Verkündigungsform aus § 3 muß dann an dem Sitz der Verwaltung des betreffenden Militärbefehlshabers beobachtet werden.

So ist die Frage der Suspension auch in der Praxis gehandhabt worden. In vielen Armeekorps haben die Befehlshaber von dem Suspensionsrechte hinsichtlich einzelner oder aller zu suspendierenden Verfassungsartikel Gebrauch gemacht, zum Teil sehr viel später, als der Kriegszustand verhängt worden ist [30]).

Man spricht dann von einem

„verschärften Kriegszustand".

Inwieweit das im einzelnen geschehen ist, wird später besprochen, zunächst sei auf die Folgen einer Verfassungssuspension eingegangen.

Gemäß § 5 des Gesetzes vom 4. Juni 1851 können suspendiert werden die in der preußischen Verfassung festgelegten Zusicherungen: über die Gewährleistung der persönlichen Freiheit (Art. 5),

der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 6),

der Unstatthaftigkeit von Ausnahmegerichten (Art. 7),

der Freiheit der Meinungsäußerung, besonders der Presse (Art. 27, 28),

der Vereins- und Versammlungsfreiheit (Art. 29, 30) und die Beschränkungen hinsichtlich des Einschreitens der bewaffneten Macht (Art. 36).

Die Aufnahme solcher Garantien sind keine Besonderheit der preußischen Verfassungsurkunde, sondern sie finden sich in allen Verfassungen wieder, in Württemberg bis auf den Verfassungssatz aus Art. 29, 30 preuß. VU. Es sollen daher im nächsten die vom Belagerungszustandsgesetz angezogenen preußischen Bestimmungen behandelt werden. In den außerpreußischen Staaten sind die entsprechenden landesrechtlichen Grundsätze zu suspendieren.

[29]) siehe oben S. 27.
[30]) siehe den Fall in Deutsche Strafrechts-Zeitung 1914, Sp. 611.

Die genannten Verfassungsartikel haben den Zweck, Schranken zwischen Staat und Untertan zu ziehen. Nach Art. 5 VU. sollen

„die persönliche Freiheit gewährleistet; die Bedingungen und Formen, unter welchen eine Beschränkung derselben, insbesondere eine Verhaftung zulässig ist, durch das Gesetz bestimmt" werden.

Wie sich aus Satz 2 ergibt, soll die Gewährleistung der Freiheit dem Gesetzgeber gegenüber nicht gelten; andererseits darf jede Beschränkung nur auf Grund des Gesetzes erfolgen. Daraus geht hervor, daß die Verwaltung es ist, für deren Tätigkeit Rechtsschranken aufgerichtet werden sollten, um die Freiheit der Untertanen vor unberechtigten Eingriffen der Verwaltungsbehörden zu sichern. Diese Folgerung aus Satz 2 bildet die Grundlage für das früher erwähnte Prinzip der „gesetzmäßigen Verwaltung". Mit der Feststellung dieses Rechtsgrundsatzes gewährt § 5 dem Untertanen den „Anspruch auf Unterlassung von Verwaltungsakten, welche ohne gesetzliche Grundlage in irgendwelche Betätigungsmöglichkeiten der individuellen Handlungsfreiheit eingreifen [31]).

Da jedoch jedes Tätigwerden der Polizei sowieso nur auf gesetzlicher Grundlage vor sich gehen darf, kann die Polizei, soweit ihre gesetzliche Ermächtigung reicht — in Preußen nach Maßgabe des § 10 II 17 ALR., in Württemberg des Polizeistrafgesetzes vom 27. Dezember 1871 — nicht nur in die gewährleistete persönliche Freiheit, sondern in alle Verfassungsgarantien eingreifen; denn was für Art. 5 gilt, gilt auch für die übrigen Artikel, da jener die in den anderen aufgeführten Betätigungsmöglichkeiten schon in sich schließt, und, wie Anschütz es nennt [32]), diese anderen nur „der Vorsicht halber und der konstitutionellen Tradition entsprechend noch besonders garantiert sind". Die staatsgrundgesetzlich geschützten Freiheiten finden demnach eine Schranke an dem Recht und der Pflicht der Polizei, ihren Aufgaben nachzukommen. Eine Ausnahme hiervon ist durch die reichsrechtliche Regelung der Preßfreiheit und der Vereins- und Versammlungsfreiheit durch Sondergesetze begründet worden. Diese haben durch Nichterwähnung die allgemeinen landesrechtlichen Befugnisse der Polizei für das Gebiet des Presse- und Vereinsrechtes vollständig ausgeschaltet und für das Versammlungsrecht durch besondere Bestimmung auf ein Eingreifen beschränkt, das zur Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer bestimmt ist.

[31]) Anschütz, Kommentar zur Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, S. 135 (Anm. zu Art. 5).
[32]) Anschütz, ebenda S. 135.

Die der Verwaltung gezogenen Rechtsschranken können die Militärbefehlshaber für sich beseitigen. D. h. im einzelnen: soweit die Armeekorps- und Festungskommandanten die Suspension verfügt haben, werden sie und alle untergeordneten Militärbefehlshaber frei; aber auch nur so weit, im übrigen bleiben alle Militärbefehlshaber auch jetzt noch an die Grundsätze der Verfassung und alle sonstigen Gesetze gebunden. *Selbst nach der Aufhebung aller suspendierbaren Verfassungsartikel greift keine schrankenlose Diktatur Platz.*

Soweit die Suspension reicht, sind die Militärbefehlshaber allerdings zu allen die aufgehobenen Freiheiten einschränkenden Anordnungen berechtigt, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen für erforderlich zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit halten, und jede zu diesem Zweck erlassene Anordnung ist gültig. Ob die Anordnung objektiv im Interesse der öffentlichen Sicherheit lag, ist für ihre Rechtsgültigkeit unerheblich [33]). Daher ist auch bei der richterlichen Nachprüfung diese Frage der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit grundsätzlich auszuschalten, es kommt nur darauf an, ob die Anordnung diesem Zwecke dienen *sollte*; die in der Verordnung vorgenommene Feststellung dieses Zweckes enthebt den Richter der Nachprüfung. Die Verordnung muß aber Maßregeln treffen, die an und für sich geeignet sind, dem Interesse der öffentlichen Sicherheit zu dienen; die Rechtsgültigkeit ist ihr daher abzusprechen, wenn sie überhaupt keine Beziehungen zu dem Gesichtspunkte der öffentlichen Sicherheit erkennen läßt [34]).

Der Grundsatz aus Art. 9 der preuß. VU., der die Unverletzlichkeit des Eigentums sichert, kann nicht suspendiert werden; er und alle anderen nicht aufgehobenen Gesetze stehen nach wie vor seinen Anordnungen entgegen. „Legibus solutus“ wie Anschütz [35]) meint, ist er nicht!

Daher ist der von Anschütz aufgestellte Satz [35]): „Nach Suspension der Verfassungsartikel kann der Militärbefehlshaber jeden Eingriff in die Freiheit des Einzelnen vornehmen, auch praeter und contra legen, ohne einer gesetzlichen Grundlage zu bedürfen und ohne durch eine entgegenstehende gesetzliche Vorschrift gehindert zu sein,“ sehr vorsichtig auf-

---

[33]) Wichtig für die bei den Beispielen später stattfindende Besprechung der Zweckmäßigkeit einzelner Verordnungen.

[34]) ebenso: Schiffer, Deutsche Juristen-Zeitung 1914, Sp. 1015; Lobe, Deutsche Juristen-Zeitung 1916, Sp. 172; v. Schlayer, Deutsche Strafrechts-Zeitung 1914, Sp. 564.

[35]) siehe Deutsche Strafrechts-Zeitung 1914, Sp. 455.

zunehmen und nur in dem Sinne richtig, daß der Militärbefehlshaber einer weiteren gesetzlichen Grundlage, als §§ 4 und 9b in Verbindung mit § 5 des Gesetzes vom 4. Juni 1851 ihm sowieso bieten, nicht bedarf, und daß die suspendierten Grundsätze und die durch sie außer Kraft gesetzten Gesetzesvorschriften ihm nun nicht mehr entgegenstehen. Was der zu allgemein gefaßte Anschützsche Satz mehr sagt, ist abzulehnen. Ohne gesetzliche Ermächtigung oder gar gegen das Gesetz darf auch der Militärbefehlshaber nicht handeln.

Die durch die Suspension herbeigeführte Erweiterung der Befugnisse gilt aber nur für die Militärbefehlshaber selbst. Die Zuständigkeit der Zivilbehörden wird dadurch nach keiner Richtung hin irgendwie erweitert. Durch die Verfassungssuspension soll keine Willkürherrschaft der Zivilverwaltung eingeführt, sondern nur den Militärbefehlshabern Bewegungsfreiheit für die von ihnen als notwendig erkannten Anordnungen geschaffen werden. Die Unübertragbarkeit dieser Rechte ist eine Folge der persönlichen Verantwortlichkeit der Militärbefehlshaber nach § 4 Absatz 2 des Gesetzes vom 4. Juni 1851. Wohl können den Zivilbehörden nach § 4 Absatz 1 Anordnungen sowie die Ermächtigung zu Verboten erteilt werden, und die daraufhin ergehenden Verordnungen stehen hinsichtlich ihrer juristischen Bewertung denen der Militärbefehlshaber gleich: für ihr Tätigwerden ohne Anweisung des Militärs haben sie sich durchaus an die Schranken normaler Zeiten zu halten.

Die nur dem Militärbefehlshaber zukommende Entscheidung über das Vorliegen eines Interesses der öffentlichen Sicherheit im Sinne von § 9b verbietet meines Erachtens auch, daß Maßnahmen der Zivilbehörden, die in Überschreitung ihrer Befugnisse ergangen sind, mit rückwirkender Kraft vom Militärbefehlshaber gutgeheißen werden; nur für die Zukunft werden sie von den rechtlichen Mängeln befreit. Denn es geht nicht — wie bei Privatrechtsgeschäften — an, daß die Gültigkeit von Verordnungen mit den tiefgreifenden Folgen öffentlich-rechtlichen Charakters bis zur sanktionierenden Entscheidung der maßgebenden Militärbehörde in der Schwebe bleibt. Nur mit dieser Einschränkung halte ich die von Anschütz allgemein hierüber aufgestellte Behauptung [*]) für richtig.

[*]) siehe Deutsche Strafrechts-Zeitung 1914, Sp. 456, Anm. 1: „Selbstverständlich können an sich unzulässige Maßregeln der Zivilbehörde auch nachträglich von den Militärbefehlshabern gutgeheißen und dadurch von den ihnen anhaftenden rechtlichen Mängeln befreit werden."

Eine weitere Folge dieser Verschiedenheit ist, daß die Zivilbehörden beim Erlaß der Anordnungen auf den vom Militärbefehlshaber erteilten Auftrag, beziehungsweise seine Ermächtigung, Bezug zu nehmen haben; es muß ersichtlich sein, daß hinter der Verordnung die durch den Kriegszustand erweiterte Macht der Militärbehörde steht, ganz besonders, wenn die Nichtbefolgung der Anordnung unter die Strafdrohung aus § 9b gestellt ist, da nach seiner Bestimmung nur die „vom Militärbefehlshaber erlassenen Verbote" geschützt werden [37]).

[37]) ebenso Behmer in Juristische Wochenschrift 1914, S. 1006.

II. Die besonderen Wirkungen der Suspension der Verfassungsartikel in Beispielen.

Den allgemeinen Ausführungen über die Wirkungen soll im folgenden die Besprechung einer Anzahl von Beispielen folgen.

§ 13. Im voraus muß nachdrücklichst betont werden, daß die Militärbehörden mit außerordentlichem Eifer sich bemüht haben, den ihnen durch den Kriegszustand aufgebürdeten völlig fremden Verwaltungspflichten gerecht zu werden. Es ist erstaunlich, welche Geschicklichkeit und Umsicht dabei entwickelt worden ist. Wenn hier und dort Maßnahmen ergangen sind, die juristisch nicht einwandfrei sind, so ist das durchaus erklärlich, und es liegt, wenn sie einer Kritik unterzogen werden sollen, nichts ferner, als daß die gute Absicht der Militärbefehlshaber oder die Zweckmäßigkeit, wenn nicht Notwendigkeit der Maßnahmen in Zweifel gezogen werden sollte; lediglich das juristische Interesse soll gewahrt werden.

Von den suspendierbaren Verfassungsartikeln ist Art. 7, sowie Art. 36 preuß. VU. für die vorliegende Bearbeitung ohne Interesse. Mit dem Einsetzen von Kriegsgerichten nach Suspension von Art. 7 ist die Tätigkeit der Militärbehörden in sachlicher Hinsicht erschöpft, und die Requirierung der bewaffneten Macht ist rein militärischen Charakters, meines Wissens auch noch nirgends erforderlich geworden. Haussuchungen und Beschlagnahmungen von Briefen und Papieren (Art. 6) sind häufig und bei der Gefährlichkeit der verbreiteten Spionage auch unbedingt notwendig, doch wird von ihnen zu selten etwas bekannt, als daß eine Besprechung möglich wäre. Ich kann daher nur auf einzelne Fälle eingehen, die die persönliche Freiheit (Art. 5), die Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 27, 28) und die Vereins- und Versammlungsfreiheit (Art. 29, 30) berühren.

1. Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere der Presse. § 11.

Art. 27 preuß. VU. lautet:

„Jeder Preuße hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äußern.

Die Zensur darf nicht eingeführt werden; jede andere Beschränkung der Preßfreiheit nur im Wege der Gesetzgebung."

Der hierin, in Württemberg in § 28 VU., aufgestellte Grundsatz der „Freiheit der Presse" ist in das von der Reichsgesetzgebung gemäß Art. 4, Ziffer 16 RVerf. erlassene Gesetz über die Presse vom 7. Mai 1874 als oberster Grundsatz übergegangen:

§ 1: „Die Freiheit der Presse unterliegt nur denjenigen Beschränkungen, welche durch das gegenwärtige Gesetz vorgeschrieben oder zugelassen sind."

Die Freiheit der Presse bedeutet das Recht, in Druckschriften Gedanken zu äußern und zu veröffentlichen, wobei unter Druckschriften alle Erzeugnisse der Druckerpresse sowie alle anderen, durch mechanische oder chemische Mittel bewirkten, zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen von Schriften und bildlichen Darstellungen mit oder ohne Schrift, und von Musikalien mit Text oder Erläuterungen zu verstehen sind (§ 2 RPrG.).

Die Preßfreiheit besteht also nach § 1 in der Freiheit von allen anderen, als den im Reichspreßgesetz selbst vorgeschriebenen oder zugelassenen Beschränkungen. Soweit daher auf Landesrecht beruhende Beschränkungen im Gesetz nicht ausdrücklich genannt sind, kann die Landesstaatsgewalt weder auf dem Wege der Gesetzgebung, noch durch Verfügungen der Verwaltungsbehörden in das Gebiet der Presse eingreifen.

Nicht erwähnt, mithin ausgeschaltet für den Rechtskreis der Presse sind in normalen Zeiten die landesrechtlichen Bestimmungen, die die Polizei aus ihrer allgemeinen Befugnis heraus einzugreifen berechtigen [1]). Dies ist insbesondere für die nach § 10 II 17 ALR. weitgehenden Beschränkungsbefugnisse der preußischen Polizeibehörden nachdrücklich festzustellen. Nur im Rahmen der für die Ordnung der Presse bestimmten §§ 6 bis 19 PrG. und des § 5, der die Ortspolizeibehörden berechtigt, bestimmten Personen die Verbreitung von Druckschriften zu verbieten, und ferner, soweit in § 30 Absatz 2 bis 4 das Recht der

[1]) ebenso Anschütz S. 505, Anm. zu Art. 27.

Landesgesetzgebung aufrechterhalten ist, Vorschriften über das Plakatwesen, die Abgabe von Freiexemplaren und die Gewerbesteuer zu erlassen, kann die Verwaltungsbehörde, hier die Polizei, tätig werden.

Näher auf diese für Friedenszeiten geltenden, den Grundsatz der Preßfreiheit nur in sehr geringem Maße berührenden, Vorschriften einzugehen, liegt nicht im Rahmen der Abhandlung. Die Erörterungen müssen auf die Fragen beschränkt werden, welche weitergehenden Rechte den Behörden im Preßgesetz für die außerordentlichen Zeiten des Krieges zugestanden sind.

Die besonderen Verhältnisse des Krieges bringen es mit sich, daß der Freiheit der Presse im Interesse der Landesverteidigung Zwang angetan werden muß. Vor allem müssen alle militärisch erheblichen Dinge geheim gehalten werden; durch unvorsichtige Nachrichten kann dem Gegner leicht der Aufmarsch unserer Streitkräfte verraten und damit dem Verlauf des Krieges eine für das Vaterland gefährliche Wendung gegeben werden, eine Gefahr, die in neuester Zeit mit der Vervollkommnung der Nachrichtenübermittelung und der Ausbreitung des Spionageunwesens sich noch erheblich gesteigert hat. Auch muß der Staat darauf sehen, daß in der Presse alle Erörterungen und Kritiken unterbleiben, die Unzufriedenheit, Zwietracht oder Beunruhigung in der Bevölkerung hervorzurufen und dadurch seine Kraft zu beeinträchtigen geeignet sind.

Der nötige Zwang kann in zweierlei Weise erreicht werden:

1. entweder dadurch, daß die Regierung unter grundsätzlicher Wahrung der Preßfreiheit durch ein Verbot Veröffentlichungen über militärische Vorgänge und Maßnahmen auf eigener Seite untersagt und sich darauf beschränkt, die erfolgte Übertretung dieses Verbotes zu strafen, oder
2. es kann die Preßfreiheit ganz oder teilweise aufgehoben werden.

Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches hat der Regierung beide Möglichkeiten des Vorgehens an die Hand gegeben.

Zu 1.: § 15 RPrG. enthielt die Befugnis des Reichskanzlers, in Zeiten der Kriegsgefahr oder des Krieges Veröffentlichungen über Truppenbewegungen oder Verteidigungsmittel mittels öffentlicher Bekanntmachung zu verbieten, mit der Strafandrohung aus § 18 Absatz 1 Ziffer 1 RPrG. — bis zu 1000 Mark Geldstrafe oder Haft oder Gefängnis bis zu 6 Monaten — und der Beschlagnahmemöglichkeit aus § 23 Ziffer 2 bei Zuwiderhandlung.

Diese Befugnis ist bei Erlaß des Gesetzes gegen den Verrat militärischer Geheimnisse vom 3. Juni 1914 (RGBl. S. 195) unter Aus-

dehnung auf Schiffsbewegungen und Erhöhung der anzudrohenden Strafe in § 10 aufgenommen worden:

„Wer vorsätzlich während eines Krieges gegen das Reich oder bei drohendem Kriege Nachrichten über Truppen- oder Schiffsbewegungen oder über Verteidigungsmittel einem vom Reichskanzler erlassenen Verbote zuwider veröffentlicht, wird mit Gefängnis oder Festungshaft bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bis zu 5000 Mark bestraft."

Über das Vorliegen der Voraussetzungen, besonders über die Frage, ob Kriegsgefahr besteht, entscheidet der Reichskanzler nach freiem Ermessen.

Da das Verbot eine Gefährdung der militärischen Interessen des Reiches verhüten soll, kommen in Frage nur Veröffentlichungen über Truppenbewegungen und Verteidigungsmittel des Deutschen Reiches und, falls es mit anderen Staaten verbündet ist, auch dieser Verbündeten [2]).

Der Reichskanzler hat von dem Recht Gebrauch gemacht und die Veröffentlichung von Nachrichten über Truppen- oder Schiffsbewegungen und Verteidigungsmittel durch Bekanntmachung vom 31. Juli 1914 unter beispielsweiser Aufzählung von Nachrichten, die unter das Verbot fallen, verboten, allerdings ohne Ausnahme auch, soweit sie sich auf fremde Staaten beziehen; doch soll die Maßnahme trotz der oben geäußerten entgegenstehenden Ansicht in Anbetracht der Ungewißheit zu Beginn des Krieges, wer sich von den fremden Staaten uns anschließen würde, als gerechtfertigt angesehen werden.

Die Veröffentlichung der Verordnung ist in Nr. 178 des Deutschen Reichsanzeigers von 1914 gültig erfolgt; sie gilt auch für Bayern, da sie für das ganze Reich erlassen ist.

Zu 2.: Nach § 30, Absatz 1 RPrG. bleiben

„die für Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des erklärten Kriegszustandes oder innerer Unruhen (Aufruhrs) in bezug auf die Presse bestehenden besonderen gesetzlichen Bestimmungen auch diesem Gesetz gegenüber bis auf weiteres in Kraft".

Unter diese besonderen gesetzlichen Bestimmungen rechnet Klöppel [3]) auch die Vorschrift aus Art. 68 RVerf. Dies scheint mir ungenau, weil die Verfassung nur durch ein Gesetz abgeändert werden kann, das mit der qualifizierten Mehrheit im Bundesrat gemäß Art. 78 RVerf. — die

[2]) ebenso Stenglein S. 307, Anm. 1 zu § 15 RPrG., Klöppel S. 200.
[3]) S. 291, ebenso v. Liszt S. 41.

Minorität darf nicht 14 Stimmen erreichen — zustande gekommen ist, nicht aber durch gewöhnliches Gesetz aufgehoben wird, wie es das Reichspreßgesetz ist. Einer besonderen In-Kraft-Erhaltung des Art. 68 RVerf. durch das Preßgesetz bedurfte es nicht erst.

Es ist bei der allgemeinen Erörterung der Suspension erwähnt, daß nach Erklärung des Kriegszustandes nach § 5 des Gesetzes über den Belagerungszustand auch Art. 27 und 28 preuß. VU. suspendiert werden können. Soweit die in ihnen gesicherte Freiheit der Meinungsäußerung sich auf eine durch Druck bewirkte bezieht, ist an die Stelle dieser Verfassungsbestimmungen und des entsprechenden § 28 württ. VU. § 1 RPrG. [4]) getreten.

Die Militärbefehlshaber haben hinsichtlich der Presse von ihrem Suspensionsrecht verschiedensten Gebrauch gemacht. In wenigen Armeekorps hat der Kommandierende General ganz darauf verzichtet. Insoweit Suspension ausgesprochen worden ist, — wobei die Einhaltung der besonderen Formen aus § 3 beobachtet werden muß — ist die Freiheit der Presse aufgehoben.

Die Suspension umfaßt entweder alle in § 2 RPrG. genannten Druckerzeugnisse [5]) oder ist nur für einzelne angeordnet worden, z. B. häufig nur für Zeitungen und Zeitschriften. Auch die Schärfe der Beschränkung kann verschieden sein: die üblichste Form der Staatsaufsicht ist die Einführung der Zensur, die darin besteht, daß die Veröffentlichung der Druckerzeugnisse von einer vorgängigen Prüfung und Genehmigung der Behörde abhängig gemacht wird; der Vorlegung zur Zensur können einzelne Artikel bestimmten Inhaltes oder die ganze Druckschrift unterworfen werden. Ist die Aufhebung der Preßfreiheit im vollen Umfange des § 1 RPrG. — also ohne Beschränkung auf einzelne Maßnahmen — erfolgt, dann steht nichts entgegen, daß die Militärbehörden gegen die Presse jede Maßregel ergreifen, selbst bis zur zeitweiligen oder dauernden Unterdrückung bestimmter Blätter schreiten; diese Maßregel ist von Militärbefehlshabern wiederholt, gewöhnlich zur Bestrafung von hartnäckigen Übertretungen ihrer Verbote, aber auch ohnedies, lediglich auf Grund des auf früheres Verhalten gestützten Verdachtes angewandt worden, daß eine Zeitung sich ihren Anordnungen nicht fügen wird.

Gebunden ist der Militärbefehlshaber in seiner Entschließung lediglich an die Forderung des Interesses der öffentlichen Sicherheit, die ihm aber weitesten Spielraum läßt und im Grunde genommen nur Beanstandungen ausschließt, die einzig die redaktionelle Anordnung der

[4]) siehe oben S. 47.
[5]) siehe oben S. 47.

Zeitungsartikel betreffen und mit der öffentlichen Sicherheit also nichts zu tun haben.

Eine Verkennung der Zensorpflichten scheint mir daher vorzuliegen, wenn der mit dem Zensoramte betraute Beamte von dem sozialdemokratischen Blatte „Görlitzer Volkszeitung" verlangte, daß es den am Jahrestage des Kriegsanfangs vom Kaiser erlassenen Aufruf nicht, wie die Redaktion des Blattes bestimmt hatte, auf der zweiten Seite des Hauptblattes, sondern auf der ersten, an der Spitze des Blattes, zu bringen habe. Dieses Verlangen ist um so ungerechtfertigter, als gar keine Verpflichtung der Zeitung bestand, den Aufruf überhaupt zu bringen. Man mag im Falle des durch die Aufhebung der Preßfreiheit verschärften Kriegszustandes — ist für Görlitz geschehen — das Zensurrecht weit über rein militärische Fragen hinaus ausdehnen und es zum Interesse der Staatssicherheit rechnen, daß auch die Erörterung politischer Fragen während des Krieges unterbleibt, z. B. der Annexionsfragen, da der Staat Interesse daran hat, daß der Gedanke größerer Annexionen sich nicht im Volke festsetzt, weil die Regierung bei der Festsetzung der Friedensbedingungen möglicherweise den Verzicht auf Gebietserwerb für richtiger hält: die Forderung des Zensors in G. fällt niemals darunter.

Allerdings muß alles vermieden werden, was die sozialen Gegensätze verschärfen kann. Gerechtfertigt ist darnach das Verbot des Oberbefehlshabers in den Marken, das auf Grund des verschärften Kriegszustandes das Erscheinen des „Vorwärts" eine Zeitlang verboten hat [6]). Der Grund hierfür geht aus einer Notiz der „Täglichen Rundschau" hervor [7]), die vermeldet, daß das Verbot auf Bitten des „Vorwärts" unter der Bedingung wieder aufgehoben ist, daß in Zukunft in Rücksicht auf die mit Kriegsausbruch hervorgetretene Einmütigkeit des deutschen Volkes das Thema „Klassenhaß und Klassenkampf" im „Vorwärts" nicht mehr berührt werden dürfte.

Gleichen Zweck verfolgte der Kommandierende General des VI. Armeekorps mit dem Verbot [8]) des Weiterabdruckes des Romanes „Ich bin das Schwert" von Annemarie v. Nathusius in dem Breslauer Arbeiterblatt „Volkswacht"; durch die in dem Roman erfolgte Verunglimpfung der Offiziere war eine Störung der Einmütigkeit im Volke zu befürchten.

[6]) siehe „Tägliche Rundschau" vom 29. September 1914, Nr. 466.
[7]) siehe „Tägliche Rundschau" vom 1. Oktober 1914, Nr. 470.
[8]) siehe „Tägliche Rundschau" vom 19. September 1914, Nr. 447.

Als höchst gefährlich ist das Vorgehen der „Westfälischen Rundschau" erkannt und das Blatt deshalb verboten worden. Sie hatte, wie die „Tägliche Rundschau" als Begründung zu der Notiz beifügt, gleich zu Beginn der Mobilmachung erklärt, daß der Krieg selbstverständlich mit einer furchtbaren Niederlage Deutschlands enden werde [9]). Die Notwendigkeit der Unterdrückung solcher Nachrichten, die nicht nur schwache Gemüter beunruhigen können, sondern sogar eine Aufhetzung enthalten, den Kampf als aussichtslos nicht erst zu versuchen, bedarf keines Wortes.

Aus berechtigten militärischen Rücksichten sind die Verbote entstanden, die in Kattowitz den fünf polnischen Zeitungen das Erscheinen [10]) und der „Saarburger Zeitung" die Benutzung der französischen Sprache [11]) neben der deutschen untersagen. Durch die Anwendung fremder Sprachen in unmittelbarer Nähe der feindlichen Grenze kann leicht der Spionage Vorschub geleistet werden.

Aus demselben Grunde hat der Oberbefehlshaber in den Marken die Aufnahme von Chiffreannoncen in periodischen und nicht periodischen Druckschriften, die zur Verbreitung bestimmt sind, durch Bekanntmachung vom 7. August 1914 verboten [12]) und dieses Verbot am 23. August spezialisiert [13]).

In Württemberg liegen die Verhältnisse der Presse weniger klar. Die Aufhebung der Preßfreiheit im Umfange der §§ 1 und 2 RPrG. ist hier nicht erfolgt; nur für das Zeitungswesen hat das Stellvertretende Generalkommando des XIII. Kgl. Württ. Armeekorps in einer Bekanntmachung des Ministeriums des Innern Anordnungen getroffen, die das Zeitungswesen einer Aufsicht der Behörden unterwerfen [14]). Verkündet ist die Verordnung im „Staatsanzeiger". Die

---

[9]) siehe „Tägliche Rundschau" vom 22. August 1914, Nr. 395.

[10]) siehe „Schwäbischer Merkur", Mittagsblatt vom 4. August 1914, Nr. 356.

[11]) siehe Staatsanzeiger für Württemberg vom 12. Oktober 1914, Nr. 243.

[12]) und [13]) siehe „Norddeutsche Allgemeine Zeitung" unter 7. und 23. August 1914.

[14]) Bekanntmachung des Ministeriums des Innern:

Das Stellv. Generalkommando des XIII. Kgl. Württ. Armeekorps hat unter dem 8. August d. Js. wegen der Aufsicht über das Zeitungswesen im Königreich Württemberg während der Dauer des Kriegszustandes folgende Bestimmungen getroffen:

1. . . 2. . . 3. folgen die jeweils zuständigen Behörden.

4. Die unter 2a–c genannten Behörden haben alle in ihrem Bereich erscheinenden Zeitungen alsbald nach dem Erscheinen sowohl hinsichtlich der Punkte des Merkblattes für die Presse, als auch in Beziehung auf den sonstigen, namentlich den politischen Inhalt, zu prüfen und, wenn sich Anstände ergeben, unter Vorlage der betreffenden Nummer ungesäumt der nächstvorgesetzten Militärbehörde zu berichten. Von hier werden die Akten

neben der Veröffentlichung im offiziellen Organ der Regierung erforderliche Form der Verkündung bei Trommelschlag oder Trompetenschall nach Vorschrift des § 5 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes vom 4. Juni 1851 [15]) ist nicht beobachtet worden. Demnach ermangelt die von dem Generalkommando bezweckte Aufhebung der Preßfreiheit für das Zeitungswesen der gesetzlich vorgeschriebenen Form und kann auf Grund des Art. 68 RVerf. nicht als gültig anerkannt werden.

Es bleibt noch die Frage, ob nach den Vorbehalten aus § 30, Abs. 1 RPrG [16]) die württembergischen Behörden unter der gewählten Form die Suspension der Preßfreiheit in dem beabsichtigten Umfange rechtsgültig erreicht haben. Das Reichsrecht bietet keine Handhabe hierfür. Es könnten nur landesrechtliche Bestimmungen in Betracht kommen. Daß unter die bestehenden gesetzlichen besonderen Bestimmungen in bezug auf die Presse, die § 30 RPrG. in Kraft erhält, auch auf Landesrecht beruhende fallen, ist zweifellos [17]); denn anderenfalls würden durch das Reichspreßgesetz die die Presse betreffenden landesrechtlichen Vorschriften Bayerns beseitigt sein, ohne die, da Art. 68 RVerf. für Bayern nicht gilt, in Bayern eine Suspension der Preßfreiheit nicht möglich wäre. Außerdem wäre § 30 Abs. 1 RPrG. dann überflüssig, da die einzige für die Voraussetzungen des § 30 gegebene Vorschrift des Reichsrechtes, Art. 68 RVerf., der Aufrechterhaltung durch § 30 RPrG. nicht bedurfte [18]). Deshalb ist § 11 des württembergischen Preßediktes vom 30. Januar 1817 zu erörtern. Er lautet:

> „Obgleich unter der vorausgesetzten Beobachtung dieser Verordnung auch Zeitungen und politische Zeitschriften ohne Zensur gedruckt werden können, so behält sich die Landesregierung doch bevor, in außerordentlichen, namentlich in Kriegszeiten, eine Zensur, jedoch nur für die Dauer der außerordentlichen Umstände, und nur für die Zeitungen und für diese Art von Zeitschriften anzuordnen."

---

unter Meldung des etwa vorläufig Verfügten dem Generalkommando vorgelegt.

5. Die unter 2 und 3 genannten Behörden sind befugt, Warnungen zu erteilen und, wo Eile geboten ist, vorbehaltlich der Genehmigung durch das Generalkommando die beanstandete Nummer eines Blattes zu beschlagnahmen, sowie eine dem Erscheinen des Blattes vorausgehende Prüfung anzuordnen.

Siehe Staatsanzeiger für Württemberg vom 10. August 1914, Nr. 189.

[15]) vergl. oben § 12, S. 40.
[16]) siehe oben S. 49.
[17]) ebenso Löning S. 293.
[18]) siehe oben S. 50.

Daß § 11 an und für sich noch gilt, ist meines Erachtens mit Sarwey[19]) als zweifellos anzunehmen. Auch Klöppel[20]) gibt zu, daß die Bestimmung des § 11 durch § 30 RPrG. formell in Geltung geblieben ist; er will jedoch aus ihm die Fälle des erklärten Kriegszustandes ausgeschaltet wissen, nachdem das Gebiet des Kriegszustandes vom Reiche aus geregelt worden ist. Zur Begründung führt er aus, daß nach der Erklärung des Kriegszustandes durch den Kaiser gemäß Art. 68 RVerf. dieser allein auch über die Wirkungen des von ihm erklärten Kriegszustandes zu befinden hat, so daß in diesem Falle für Bestimmungen der Landesregierung kein Raum mehr ist[21]). Nach seiner Ansicht kann § 11 nur noch bei Vorliegen einer der drei anderen Fälle aus § 30 RPrG. zur Anwendung kommen.

Demgegenüber behauptet Berner[22]), daß „die Befugnis des Kaisers, bei Erklärung des Kriegszustandes in dem davon betroffenen Teile des Bundesgebietes die Preßfreiheit zu suspendieren, die Befugnis der Landesherren nicht aufhebt, nach den Landesgesetzen das gleiche zu tun. Art. 68 RVerf. legt dem Kaiser für das ganze Reichsgebiet ein Recht bei, ohne dies Recht für die einzelnen Landesgebiete den Landesregierungen und Landesherren abzusprechen". Dasselbe meint Sarwey offenbar, wenn er ganz allgemein feststellt: „§ 11 gilt, soweit die Voraussetzungen desselben vorliegen," d. h. also in Kriegszeiten, ohne Rücksicht darauf, ob und von wem der Kriegszustand erklärt ist; allerdings könnte seiner Ansicht nach seit Erlaß der Verfassungsurkunde für Württemberg die Regierung von dieser Vollmacht nur in Anwendung des § 89 VU. Gebrauch machen, der dem Könige das Recht gibt, „ohne die Mitwirkung der Stände in dringenden Fällen zur Sicherheit des Staates das Nötige vorzukehren".

Auch meiner Meinung nach gilt § 11 subsidiär, so daß die württembergische Landesregierung während des Kriegszustandes, wenn der Kaiser oder an seiner Statt die zuständigen Militärbefehlshaber von dem Suspensionsrecht nicht Gebrauch gemacht haben, berechtigt ist, „für die Zeitungen und diese Art von Zeitschriften die Zensur einzuführen," wenn es sich zugleich um eine Anwendung des § 89 VU. handelt.

Dies traf im vorliegenden Falle zu. Die von dem Stellvertretenden Generalkommando des XIII. Kgl. Württemberg. Armeekorps unter dem

[19]) Sarwey S. 277, Anm. 4 zu § 62.
[20]) Klöppel S. 296.
[21]) Klöppel S. 295, dasselbe will anscheinend v. Schwarze-Appelius (S. 229, Anm. 1 A zu § 30 RPrG.) mit der daselbst vorgenommenen Teilung der vier Fälle sagen.
[22]) S. 324. Anm. zu § 30 Abs. 1 RPrG.

8. August 1914 erlassene, durch die Bekanntmachung des Ministeriums des Innern im Staatsanzeiger für Württemberg [23]) verkündigte Verordnung, betreffend die Einführung der Aufsicht über das Zeitungswesen in Württemberg, ist mithin als gültig anzuerkennen.

Im allgemeinen ist die Zensur sehr milde gehandhabt worden. Von Fällen, in denen die Militärbehörde bis zur Unterdrückung einer Druckschrift gegangen ist, ist mir nur einer bekannt geworden, in dem das Stellvertretende Generalkommando der „Schwäbischen Tagwacht" die fernere Drucklegung und Verbreitung des „Schwäbischen Tagwachtkalenders" für das Jahr 1915 untersagt und die Beschlagnahme aller Exemplare angeordnet hat [24]). Selbstverständlich stand dem Erlaß dieser Verfügung, wenn sie für nötig gehalten wurde, nichts entgegen.

Anders steht es im folgenden Fall. § 11 des Preßediktes von 1817 läßt ausdrücklich die Einführung der Zensur „nur für Zeitungen und für diese Art von Zeitschriften" zu, wie auch die Verordnung vom 8. August 1914 nur vom Zeitungswesen spricht. Außerhalb des Rahmens des Ediktes und der Verordnung liegt aber die Zensur von Druckschriften, soweit sie nicht zum Zeitungswesen gerechnet werden können, z. B. der Broschüren. Ungültig ist daher die in dem Aufsatz von Dr. J. Haller, Professor in Tübingen, über „Deutschland und Rußland" [25]) auf S. 29 und 30 vorgenommene Zensur von 26 Zeilen, die die Ansicht Hallers darüber enthalten, welche militärisch-wichtige Linie Deutschland im Osten als Grenze gegen Rußland fordern muß, um die Sicherheit zu haben, die es zu friedlichem Dasein braucht, und sich gegen einen neuen Vorstoß russischer Millionenheere erfolgreich verteidigen zu können [26]).

Um die vielerlei Unzuträglichkeiten, die sich trotz des guten Willens auf allen Seiten bei der Zensur gezeigt haben, einzuschränken, ist im Oktober 1915 die unmittelbar der Obersten Heeresleitung unterstehende Dienststelle eines Kriegspresseamtes errichtet worden, die die dreifache Aufgabe hat, das Zusammenwirken der Heeresleitung mit den Heimatsbehörden auf dem Gebiete der Presse zu erleichtern, den Behörden und der Presse Auskünfte zu geben und für die gleichmäßige Handhabung der

[23]) siehe oben S. 52 unter Anm. 14.
[24]) siehe Staatsanzeiger für Württemberg vom 2. Dezember 1914, Nr. 287.
[25]) Heft XI der Tübinger Kriegsschriften.
[26]) Meine Kenntnis beruht auf keiner Indiskretion; die Schrift ist trotz des schwarzen Überdruckes lesbar.

Presseaufsicht zu sorgen. Es wird dem neuen Amt nicht immer leicht sein, sich von der großen Gefahr, die mit solcher Zentralisierung verbunden ist, frei zu halten, daß die gleichmäßige Handhabung der Aufsicht durch Verallgemeinerung einzelner Bedürfnisse nicht zu einer allgemein harten Behandlung führt; wenn die neugebildete Behörde sich davor zu bewahren weiß und mit Vertrauen der Presse die ihr Lebenselement bildende Freiheit der Bewegung und des Urteils läßt, kann sie viel Gutes stiften.

Außerhalb der Preßfreiheit sichert Art. 27 preuß. VU. das Recht, in anderer Weise als durch das Mittel der Presse die Meinung frei zu äußern.

In Württemberg erreicht dies § 24 VU.:

„Der Staat sichert jedem Bürger . . . Gewissens- und Denkfreiheit."

Da diese Betätigungen nicht, wie das Gebiet der Presse, durch Sondergesetze ausdrücklich geschützt sind, bleibt es für sie bei dem oben entwickelten Satz, daß die allgemeinen Befugnisse der Polizei, wie sie sich in § 10 II 17 ALR. und dem württ. Polizeistrafgesetz von 1871 darstellen, die Verwaltungsbehörden zum Eingriff in diese Freiheiten ermächtigen.

Eine Ausnahme hiervon besteht für Meinungsäußerungen, die einen Teil der in einer Versammlung gepflogenen Erörterungen bilden. Die im nächsten Kapitel zu behandelnde Versammlungsfreiheit umfaßt außer dem Recht der Anwesenheit in der Versammlung auch das Recht, an den ihren Zweck bildenden Erörterungen teilzunehmen. Unter dieses Recht der Betätigung in der Versammlung und damit unter den Schutz des Reichsvereinsgesetzes fallen deshalb alle Kundgebungen, die zu einer Versammlung gehören [27]). Für sie gilt, was im folgenden für Versammlungen allgemein gesagt ist.

§ 15.

2. Vereins- und Versammlungsfreiheit.

Art. 29 preuß. VU.:

„Alle Preußen sind berechtigt, sich ohne vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis friedlich und ohne Waffen in geschlossenen Räumen zu versammeln."

[27]) ebenso Anschütz, Kommentar zur VU., S. 508.

Art. 30: „Alle Preußen haben das Recht, sich zu solchen Zwecken, welche den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, in Gesellschaften zu vereinigen."

Die Verfassungsurkunde für Württemberg enthält eine entsprechende Garantiebestimmung nicht.

Durch das Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908 hat das Reich auf Grund des in Art. 4 Ziffer 16 RVerf. für das Vereinswesen enthaltenen Vorbehalts eine Regelung für die Materie des Vereins- und Versammlungsrechtes getroffen.

§ 1 daselbst lautet:

„Alle Reichsangehörigen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden und sich zu versammeln. Dieses Recht unterliegt polizeilich nur den in diesem Gesetz und anderen Reichsgesetzen enthaltenen Beschränkungen.

Die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechtes finden Anwendung, soweit es sich um die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung handelt."

Damit ist auch für das Gebiet des Vereins- und Versammlungsrechtes der Grundsatz der Freiheit geschaffen, einer Freiheit allerdings nur von allen Beschränkungen, die außerhalb der durch das Reichsvereinsgesetz selbst zugelassenen liegen; also auch das Reichsvereinsgesetz will die Beschränkungen erschöpfend regeln.

Bei der Würdigung dieser Beschränkungen hat man zu sondern:

1. die, wie Anschütz sie nennt [28]), „spezifisch vereins- und versammlungspolizeilichen" Maßregeln, das sind solche, die gegen eine Mehrheit von Personen nur deshalb verhängt werden, weil sie von ihrem Vereins- oder Versammlungsrecht Gebrauch machen;
2. die allgemeinpolizeilichen Beschränkungen.

Von den unter 1. genannten, im Gesetz in Satz 2 des § 1 Abs. 1 als „polizeiliche" — im Gegensatz zu disziplinar- und zivilrechtlichen — bezeichneten Beschränkungen sind unter der Herrschaft des Reichsvereinsgesetzes nur noch in Geltung die in diesem selbst enthaltenen, später zu besprechenden Ordnungsvorschriften sowie diejenigen, die andere Reichsgesetze nennen. Alle landesrechtlichen beschränkenden Bestimmungen dieser Art sind durch das Reichsvereinsgesetz aufgehoben, soweit nicht sein § 24 sie ausdrücklich aufrechterhält.

[28]) Kommentar zu VU., S. 522.

Die allgemeinpolizeilichen Beschränkungen der Landesgesetze, des § 10 II 17 ALR. und des württ. Polizeistrafgesetzes, sind bis auf die eng umgrenzten Eingriffsmöglichkeiten in § 1 Abs. 2 RVG. durch Nichterwähnung, wie bei der Presse, ausgeschaltet. Das Gebiet des Vereinsrechtes ist demnach ganz befreit; nur für Versammlungen läßt das Gesetz administrative Beschränkungen zu, aber auch nur solche sicherheitspolizeiliche, die dazu dienen, Teilnehmer vor unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit (aus feuer- oder einsturzgefährlichen Gründen) zu schützen; damit entzieht es den Raum für Eingriffe zwecks Wahrung öffentlicher Ordnung (Polizeistunde) [29]) sowie selbst unter den sicherheitspolizeilichen Maßnahmen allen denen, die den Schutz anderer Güter als Leben und Gesundheit, z. B. der Sicherheit des Staates, bezwecken. Hierdurch entfällt auch jede Möglichkeit, daß der Militärbefehlshaber während des Kriegszustandes über diese den zivilen Polizeibehörden gesetzten Grenzen schreitet; denn § 4 des preußischen Gesetzes überträgt ihm nur die Rechte der Zivilbehörden aus normalen Zeiten und § 9b schafft ihm grundsätzlich keine weiteren.

Erst wenn der Kaiser oder statt seiner die nächstbefugten Befehlshaber den Kriegszustand durch Suspension des Grundsatzes aus § 1 RVG. „verschärft" haben, werden die Militärbefehlshaber freier, und zwar wie bei der Presse in dem Maße der Suspension. Bei gänzlicher Aufhebung sind sie zu jeder noch so beschränkenden Maßnahme berechtigt, ohne weiteres auch zum völligen Verbot von Versammlungen und Vereinen, wenn ihre Untersagung im Interesse der öffentlichen Sicherheit liegt.

Die Praxis zeigt auch auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechtes die verschiedensten Formen der Handhabung durch die Militärbefehlshaber. Was Vereine anlangt, ist mir kein Fall ihres Eingreifens, auch nicht nach erfolgter Aufhebung der Freiheitsgarantie, bekannt geworden. Im Versammlungswesen liegen mir folgende Beispiele vor [30]).

In den meisten Armeekorpsbezirken ist der Grundsatz der Freiheit aus § 1 RVG. für die Dauer des Krieges aufgehoben und die Abhaltung auch nichtöffentlicher Versammlungen — d. h. solcher, zu denen nur ein individuell begrenzter Kreis von Personen Zutritt hat, — die

[29]) ebenso Anschütz, S. 523.

[30]) Daß Beispiele verhältnismäßig selten bekannt werden, hat seinen Grund darin, daß die Polizeibehörde in der Lage ist, jeden Versuch einer ihr unbequemen Versammlung im Keime zu ersticken.

nach dem Reichsvereinsgesetz frei von Beschränkungen sind, von vorheriger Anmeldung abhängig gemacht.

So haben die beiden sächsischen Stellvertretenden Generalkommandos die Versammlungsfreiheit in dieser Weise erheblich eingeschränkt, indem sie alle öffentlichen Versammlungen, wie diejenigen nichtöffentlichen, die zur Erörterung militärischer, politischer, sozialpolitischer oder religiöser Angelegenheiten abgehalten werden, unter das Erfordernis einer mindestens 48 Stunden vorher vorzunehmenden Anmeldung gestellt haben. Die in § 5 RVG. für öffentliche politische Versammlungen gesetzte Anmeldefrist von 24 Stunden ist also verdoppelt und auf alle öffentlichen Versammlungen — unter Ausschaltung der in § 6 gegebenen Möglichkeit, die Anmeldung durch öffentliche Bekanntmachung zu ersetzen, — und sogar auf die sonst anmeldefreien nichtöffentlichen Versammlungen der genannten Art ausgedehnt worden. Weiterhin sind alle Vorträge, soweit sie einen militärischen Inhalt haben oder sich in irgendeiner Weise mit den inneren oder äußeren Verhältnissen anläßlich des Krieges befassen, von polizeilicher Genehmigung abhängig gemacht, deren Einholung zugleich mit der Einreichung des Vortrages vor dessen Stattfinden zu bewirken ist [31]).

Diese Vorschriften, die in gleicher Art vielfach erlassen sind, sind sehr streng [32]), wenn man bedenkt, daß sogar religiöse Angelegenheiten einbegriffen sind, doch läßt sich dagegen nichts sagen, wenn der Militärbefehlshaber diese Anordnung für erforderlich im Interesse der öffentlichen Sicherheit gehalten hat, da er in seinem Ermessen hierüber frei ist. Es ist von dem einen Standpunkte aus, der oben schon allgemein aufgestellt ist, auch wichtig, daß in der Zeit des Krieges Erörterungen über religiöse Fragen von der Behörde kontrolliert werden, weil gereizte Debatten auf religiösem Gebiete zu einer der Einheit des Volkes schädlichen Verbitterung weiter Kreise führen können, was im staatlichen Interesse vermieden werden muß.

Die Verordnungen der genannten Befehlshaber haben die Gerichte auch anerkannt und geschützt. Der Fabrikarbeiter D. ist auf Grund zweier Verordnungen des Stellvertretenden XII. Generalkommandos [33])

---

[31]) siehe „Freisinnige Zeitung" vom 6. August 1915.
Auch das Generalkommando des V. Armeekorps hat nach Suspension der Versammlungsfreiheit alle Vorträge über militärische Gegenstände, mögen sie öffentlich oder vor geladenem Publikum gehalten werden, unter Vorzensur gestellt. (Siehe „Neuer Görlitzer Anzeiger" vom 19. Juni 1915.)

[32]) siehe auch die Ausführungen des Abgeordneten Fischer (Berlin) in der Reichstagssitzung vom 27. August 1915 (Protokoll der 20. Sitzung S. 397 D).

[33]) Verordnungen vom 29. Dezember 1914 und 17. Februar 1915.

vom Landgericht Freiberg i. Sa. zu zwei Tagen Gefängnis verurteilt worden, weil er, ohne polizeiliche Erlaubnis eingeholt zu haben, durch Verteilung von Flugblättern zu einer Versammlung eingeladen hatte. Seine Revision, die er auf die Behauptung gründen wollte, die beiden Verordnungen seien rechtsungültig, dem Stellvertretenden Kommandierenden General habe nicht die Befugnis zugestanden, lediglich auf Grund der ihm durch das Gesetz über den Belagerungszustand übertragenen Rechte das Vereins- und Versammlungsrecht aufzuheben, da ihm diese Befugnis erst vom Kaiser hätte ausdrücklich übertragen werden müssen, ist vom Reichsgericht [34]) mit Recht verworfen worden, denn einer ausdrücklichen Übertragung dieser Befugnis bedarf es nicht; es genügt, wie geschehen, die stillschweigende Übertragung.

Vorausgesetzt ist aber für solche Beschränkungen immer eine rechtsgültig vorgenommene Suspension. Das Stellvertretende Generalkommando des IX. Armeekorps hat angeordnet: „Wer eine Versammlung in einem geschlossenen Raume oder unter freiem Himmel usw. veranstalten will, hat hierzu mindestens 48 Stunden vor Beginn der Versammlung die Genehmigung der Polizeibehörde einzuholen. Die Genehmigung kann ohne Angabe von Gründen versagt werden. Die Entscheidung ist nicht anfechtbar. Zuwiderhandlungen gegen diese Verordnung werden mit Gefängnis bis zu einem Jahr bestraft." Die 2. Strafkammer des Lübecker Landgerichts hat den Vorsitzenden der dortigen Seefahrer-Krankenkasse, H., der eine Versammlung einberufen und abgehalten hat, ohne dafür die Erlaubnis der Polizeibehörde eingeholt zu haben, von der Anklage wegen Übertretung dieses Erlasses freigesprochen. Die Verordnung ist erlassen, nachdem die Bestimmung des § 1 RVG. außer Kraft gesetzt war; die Suspension ist aber nur durch Verkündigung im amtlichen Blatte erfolgt, eine Verkündigung bei Trommelschlag oder Trompetenschall hat nicht stattgefunden [35]).

In Württemberg ist auf Grund des Art. 68 RVerf. in Verbindung mit § 5 des Gesetzes vom 4. Juni 1851 eine Aufhebung des § 1 RVG. seitens des Kommandanten des württembergischen Armeekorps in der

[34]) Entsch. des Reichsgerichts vom 22. Oktober 1915 (Aktenzeichen 4 D 544/15).

[35]) Soweit ich in Erfahrung bringen konnte - das Urteil ist nicht zu erlangen, da die Akten beim Reichsgericht sind - hat das Gericht seine Freisprechung gerade auf den Formmangel gestützt, der die Suspension nicht gültig werden ließ, so daß der Kommandierende General zu solcher Verordnung nicht berechtigt gewesen wäre.

Form des Trommelschlags oder Trompetenschalls nicht verkündet worden [36]).

Trotzdem hat das Garnisonkommando in Tübingen unmittelbar nach Verhängung des Kriegszustandes die Verordnung erlassen, daß sämtliche öffentliche wie nichtöffentliche Versammlungen verboten sind [37]). Eine solche Verordnung liegt außerhalb des Reichsvereinsgesetzes und ist daher ohne Suspension des § 1 RVG. ungültig.

Dasselbe gilt von einer Verordnung der Stadtdirektion Stuttgart für ganz Württemberg vom 27. März 1915 [38]), derzufolge bei der Anmeldung aller öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen, in welchen politische oder militärische Fragen besprochen oder erörtert werden sollen, die Namen des Veranstalters und der vorgesehenen Redner, Ort und Zeit der Versammlung, sowie der Gegenstand der beabsichtigten Vorträge und Erörterungen unter Wahrung einer Anmeldefrist von mindestens zweimal 24 Stunden anzugeben sind. Abgesehen davon, daß in der Ankündigung der Stadtdirektion nicht ersichtlich ist, daß die Vorschrift auf Anweisung oder wenigstens im Einverständnis mit einem Militärbefehlshaber ergangen ist, was jedenfalls ausgedrückt werden mußte, da die Verordnung die Befugnisse der Zivilbehörden wesentlich überschreitet, ist inhaltlich Bedenken dagegen zu äußern, daß nach der behördlichen Bestimmung auch hier die sonst anmeldefreien nichtöffentlichen Versammlungen anzumelden und eine 48stündige Anmeldefrist zu beobachten sein sollen; beide Bestimmungen hätten vorherige Suspension verlangt.

Es sind auch verschiedene in Stuttgart angesetzte Versammlungen des Reichstagsabgeordneten Liebknecht und des Landtagsabgeordneten Westmeyer, z. B. eine, in der Liebknecht eine Rede „gegen die Annexionshetze" halten sollte, vom Generalkommando des XIII. Korps verboten worden [39]), eine Maßnahme, die ihrem Grunde nach durchaus verständlich ist, aber ohne vorher erfolgte Aufhebung der Freiheitsgarantie gemäß Art. 68 RVerf. nicht gerechtfertigt werden kann.

Die noch allein offene Frage, ob die vorerwähnten behördlichen Eingriffe unter den Vorbehalt in § 24 RVG. fallen, dessen zweiter Absatz die „Vorschriften des Landesrechtes in bezug auf Vereine und Versammlungen für die Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des erklärten Kriegs-

[36]) Nicht zu verwechseln mit der allerdings unter Trommelschlag oder Trompetenschall auch in Württemberg vielfach vorgenommenen Verkündung der kaiserlichen Erklärung über die Verhängung des Kriegszustandes.
[37]) siehe „Tübinger Chronik" vom 1. August 1914, Nr. 177.
[38]) Mir liegt eine Abschrift der Stadtdirektion Stuttgart vor.
[39]) „Tägliche Rundschau" vom 25. September 1914, Nr. 458.

zustandes oder innerer Unruhen durch das Reichsvereinsgesetz unberührt" erhält, ist schnell beantwortet damit, daß es in Württemberg vor diesem Gesetz, also landesrechtlich, kein Versammlungsrecht für diese Voraussetzungen [40]) gab.

Die Maßnahmen gegen eine besondere Art von Veranstaltungen sind noch zu besprechen. Ein Erlaß des württembergischen Ministeriums des Innern weist im Einverständnis mit dem Stellvertretenden Generalkommando die Polizeibehörden an, über die Dauer des Feldzuges keine Erlaubnis zur Abhaltung öffentlicher Tanzunterhaltungen zu erteilen [41]). Die öffentliche Tanzlustbarkeit zeigt eine gewisse Ähnlichkeit mit einer Versammlung, insofern, als es sich dabei um eine Zusammenkunft einer Personenmehrheit zu gemeinsamem Zweck handelt. Trotzdem genießen Veranstaltungen dieser Art nicht den Schutz des Reichsvereinsgesetzes, es nimmt in § 17 Veranstaltungen zu geselligen Zwecken von den Versammlungen im vereinsgesetzlichen Sinne geradezu aus. Deshalb ist das landesrechtliche Polizeirecht der Zivilbehörden betreffs der Tanz- und anderer öffentlicher Lustbarkeiten auch dem Reichsvereinsgesetz gegenüber voll in Kraft geblieben. Gegen die Handhabung der in dem Ministerialerlaß den Behörden anempfohlenen Praxis läßt sich daher vom rechtlichen Standpunkte aus nichts einwenden.

Aus demselben Grunde konnte auch ohne Suspension das Generalkommando im Hinblick auf den Ernst der Zeit alle karnevalistischen Umzüge und öffentlichen Veranstaltungen verbieten [42]).

§ 16.

3. Persönliche Freiheit.

a) Allgemeines.

Art. 5 preuß. VU.:

„Die persönliche Freiheit ist gewährleistet. Die Bedingungen und Formen, unter welchen eine Beschränkung derselben, insbesondere eine Verhaftung zulässig ist, werden durch das Gesetz bestimmt."

Wie bei der obigen allgemeinen Besprechung über den Zweck der Garantie in Art. 5 und über dessen Verhältnis zum Gesetz festgestellt ist, gewährleistet Art. 5 den Anspruch auf Unterlassung von Verwaltungsakten, welche ohne gesetzliche Grundlage in irgendwelche Betätigungs-

[40]) — dem § 11 des Preßedikts von 1817 entsprechend —
[41]) siehe Staatsanzeiger für Württemberg vom 9. September 1914, Nr. 215.
[42]) „Tübinger Chronik" vom 21. Januar 1915, Nr. 16.

möglichkeiten der individuellen Handlungsfreiheit eingreifen, und zwar umfaßt Art. 5 in seiner allgemeinen Fassung alle nur denkbaren Freiheiten, von denen die wichtigsten zur Sicherheit in anderen Artikeln besonders aufgeführt sind.

Grundsätzlich gilt auch für all diese Freiheiten der Satz, daß die gewährleistete „Freiheit" nur soweit reicht, als nicht das Gesetz die Verwaltungsbehörde zum Eingriff ermächtigt. Im übrigen, also wo eine solche Ermächtigung nicht besteht, ist der Behörde eine Beeinflussung verwehrt. Daran wird auch nichts durch die Erklärung des Kriegszustandes und nichts durch die Übertragung der vollziehenden Gewalt an die Militärbefehlshaber nach § 4 des Gesetzes vom 4. Juni 1851, noch durch die Strafverschärfung aus § 9b geändert. Alles bleibt beim alten: bis die durch § 5 desselben Gesetzes ermöglichte Suspension des Art. 5 vorgenommen ist, an dessen Stelle in den anderen Bundesstaaten entsprechende Verfassungssätze treten, in Württemberg die in § 24 VU. gegebenen Garantien:

> „Der Staat sichert jedem Bürger Freiheit der Person, Gewissens- und Denkfreiheit, . . . und Auswanderungsfreiheit."

Wenn diese Garantien aufgehoben sind durch Suspension, von der auch hier die Militärbefehlshaber verschiedenen Gebrauch gemacht haben, sind sie — aber auch nur diese, nicht die zivilen Behörden — zu jedem Eingriff in die Freiheit des Bürgers berechtigt, der ihrem Erachten nach zum Schutz der staatlichen Sicherheit vorgenommen werden muß, durch Verordnungen wie, im Einzelfall, durch Verfügung. Das Maß der Strafandrohung bei Polizeiverordnungen gibt auch hier § 9b.

Neben dieser kriminellen Strafe begegnen uns häufig andere Mittel, deren sich die Militärbefehlshaber bedienen, um ihren Anordnungen Geltung zu schaffen. Es ist dies keine Besonderheit ihrer Tätigkeit, sondern diese Zwangsmittel stehen den Behörden allgemein als obrigkeitliche Machtmittel zur Durchführung ihrer Pflicht zu Gebote; man nennt sie Polizeizwang.

Den polizeilichen Zwang teilt man in die Fälle des unmittelbaren Zwanges und die der polizeilichen Zwangsvollstreckung. Es sollen zur leichteren Verständlichkeit der Erörterungen bei den Beispielen die hauptsächlichsten Grundsätze des Polizeizwangs [43]) in Kürze vorhergenommen werden. Hier interessiert nur die polizeiliche Zwangsvollstreckung.

Hierunter versteht man das geordnete Verfahren zur Durchführung eines nicht befolgten Polizeibefehls, d. h. eines obrigkeitlichen Aktes in

[43]) in Anlehnung an die vorzüglichen Ausführungen bei Otto Mayer, 1. Band, S. 326 bis 377.

der Form des Einzelbefehls. Die Durchführung eines solchen Befehls im Zwangswege, dem zu gehorchen der Verpflichtete sich weigert, ist selbstverständlich, die Behörde setzt ihn daher aus eigener Macht mit den ihr zu Gebote stehenden Hilfskräften durch. Wenn der Zwang nur zu diesem Zwecke geübt wird, soweit also der Inhalt des Befehls selbst schon reicht, bedarf es für die Behörde zur Anwendung von Zwang keiner neuen gesetzlichen Grundlage; die Ermächtigung zum Befehl umfaßt das Recht zum Zwangsgebrauch. Bedarf es aber zur Erzwingung noch der Vornahme von Handlungen, die außerhalb der im Befehl genannten Pflicht liegen, soll dem Untertanen als Folge seines Ungehorsams mehr oder anderes auferlegt werden, als in seiner Gehorsamspflicht unmittelbar enthalten ist, so wird eine besondere gesetzliche Ermächtigung notwendig.

Die polizeilichen Zwangsmittel sind Strafe insofern, als sie ein dem Untertanen aufzuerlegendes Übel sind, unterscheiden sich aber von der kriminellen Strafe dadurch, daß sie nicht Sühne bezwecken, sondern Zwangsmittel sein wollen. Aus dieser ihrer Natur ergibt sich, daß die in § 5 EGStrGB. für landesgesetzlich anzudrohende Strafen gegebene Beschränkung auf die Strafarten: Gefängnis, Haft, Geldstrafe, Einziehung von Gegenständen und Entziehung öffentlicher Ämter für sie nicht gilt.

Man unterscheidet folgende Mittel polizeilicher Zwangsvollstreckung [44]):

1. Die Ungehorsamsstrafe, auch Exekutions- oder Ordnungsstrafe genannt, bedarf einer besonderen Ermächtigung durch Gesetz, da die Behörde durch sie dem Untertanen ein Mehr an Pflicht auferlegt, als der behördliche Befehl an sich enthielt [45]);
2. die Ersatzvornahme ist die Vornahme der zu erzwingenden Handlung durch die Behörde auf Kosten des Pflichtigen, wenn dieser sich weigert, seiner Pflicht zum Handeln nachzukommen. Der Schuldige ist zur Duldung der Ersatzvornahme und zur Tragung der Kosten verpflichtet. Eine besondere Ermächtigung ist nicht notwendig, da das Zwangsmittel nur in die Tat umsetzt, was auf Grund des Befehls geschuldet ist.
3. Das Zwangsmittel der Gewaltanwendung. Wenn die Behörde mit Gewalt nur den dem Befehl entsprechenden Zustand selbst herstellt, so bedarf es keiner neuen Ermächtigung; die Behörde vollzieht nur den Befehl (z. B. Schließen eines Gewerbebetriebes, dem die Behörde die Genehmigung versagt hatte); es gilt nur

[44]) siehe oben bei Polizeiverfügungen S. 33 Anm. 14.
[45]) vergl. O. Mayer, S. 327.

auch und vor allem für das Zwangsverfahren der verwaltungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Behörde darf kein stärkeres Zwangsmittel anwenden, als zur Erreichung des beabsichtigten Erfolges erforderlich ist; die Gewaltanwendung darf nur ultima ratio sein. Wenn die Behörde ein außerhalb der eigentlichen Verpflichtung liegendes Übel durch Gewaltanwendung zufügen will, um die Vornahme der Verpflichtung zu erzwingen (z. B. zwangsweise Vorführung zur Zeugniserstattung), so bedarf sie für dieses Mehr einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung.

In der Wahl des jeweils geeigneten der drei Zwangsmittel sind die Behörden unter Beobachtung des Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit frei, doch dürfen sie, wenn der Gesetzgeber für bestimmte Fälle das von ihm gewollte Zwangsmittel genau bezeichnet hat, keine anderen zur Anwendung bringen.

Gegen die vorstehend entwickelten Grundsätze haben die Militärbefehlshaber wiederholt verstoßen; auch haben sie Eingriffe in die persönliche Freiheit vorgenommen, ohne daß die notwendige Suspension vorhergegangen wäre.

b) Beispiele.

§ 17.

Die in Art. 5 zusammengefaßten Freiheiten liegen auf den allerverschiedensten Gebieten, wo nur eine Betätigung möglich ist, auf dem Gebiete des Gewerbes, der Niederlassung, Auswanderung usw. Die Verschiedenheit der Verhältnisse des täglichen Lebens bringt denn auch eine unübersehbare Menge von Beispielen, die unmöglich erschöpfend behandelt werden können. Desgleichen würde der Versuch einer Systematisierung die Behandlung nur erschweren. Es soll daher eine Reihe von einzelnen Beispielen häufiger vorkommender oder wichtigerer Art gebracht und in den Hauptpunkten besprochen werden.

Der Oberbefehlshaber in den Marken hat am 2. August 1914 für das Gebiet des Zweckverbandes Groß-Berlin bestimmt, daß in gewerblichen Verkaufsstellen

für	1	Pfund	Roggenmehl	27 Pfennige,
„	1	„	Weizenmehl	30 „
„	1	„	Salz	20 „

höchstens verlangt werden dürfen, mit der gleichzeitigen Drohung, daß Verkaufsstellen, deren Inhaber dieser Bestimmung zuwiderhandeln, von der Polizeibehörde geschlossen werden sollen.

Nach § 302c StrGB. wird wegen sogenannten Sach- oder Geschäftswuchers mit Gefängnis nicht unter drei Monaten und zugleich mit

Geldstrafe von 150 bis 15 000 Mark bestraft, „wer gewerbs- oder gewohnheitsmäßig unter Ausbeutung der Notlage eines Anderen sich Vorteile gewähren läßt, welche den Wert der Leistung unverhältnismäßig überschreiten." Durch die Aufnahme dieser Bestimmung in das Reichsstrafgesetzbuch ist die Materie dieser Art des Wuchers der landesrechtlichen Verordnungsgewalt nach § 2 EG. RStrGB. entzogen.

Soweit danach eine Regelung dieser Materie sich nicht von vornherein verbietet, kann der Militärbefehlshaber als Polizeibehörde neue Strafbestimmungen geben. Ob die Verordnung vom 2. August 1914 mit ihrer Strafbestimmung, daß die Forderung von Preisen, die die Höchstpreise überschreiten, bestraft wird, auch wenn nach § 302e StrGB. darin kein Wucher zu sehen ist, in das Gebiet des § 302e unzulässig eingreift, ist eine dem Strafrecht angehörende Frage und deshalb hier nicht zu untersuchen. Meines Erachtens ist eine derartige Strafbestimmung in einer Verordnung trotz § 302e StrGB. zulässig [40]), allerdings nicht ohne Bedingung: Gemäß § 72 der Gewerbeordnung „sollen polizeiliche Taxen künftig nicht vorgeschrieben werden"; diese Bestimmung ist eine notwendige Konsequenz des in § 1 Gew.-O. festgelegten Grundsatzes der Gewerbefreiheit. Als ein Teil der persönlichen Freiheit aus Art. 5 preuß. VU. ist sie wie diese auch während des Kriegszustandes zu achten, auch vom Militärbefehlshaber, und ein Eingriff in sie nur zulässig, nachdem ihre Suspension gemäß §§ 3 und 5 des Gesetzes über den Belagerungszustand ausgesprochen ist. Da im vorliegenden Falle der Oberbefehlshaber in den Marken den Art. 5 suspendiert hat, damit auch den Grundsatz der Gewerbefreiheit, ist gegen die Einführung von Höchstpreisen vom verwaltungsrechtlichen Standpunkte aus nichts einzuwenden. Es liegt dann eine regelrechte Polizeiverordnung im Interesse der öffentlichen Sicherheit vor, für die der Militärbefehlshaber außer den üblichen Strafen dafür nach § 9b Gefängnis androhen kann. Andere Strafandrohungen hat er nicht, insbesondere konnte der Oberbefehlshaber die Schließung von Geschäften als kriminelle Strafe nicht androhen, da dies § 5 EGStrGB. verbietet.

Die Schließung soll hier wohl auch nicht als Strafe, sondern als Zwangsmittel wirken. Solcher Anwendung stehen aber mehrerlei Bedenken entgegen. Das hier verwendete Zwangsmittel ist das oben zu dritt angegebene der Gewaltanwendung. Ob hierzu eine besondere gesetzliche Ermächtigung notwendig ist oder nicht, hängt davon ab, ob nur der

[40]) ebenfalls angenommen vom Oberlandesgericht Kolmar, siehe Deutsche Juristen-Zeitung 1914, Sp. 1393.

Inhalt des Befehls durchgeführt werden soll, oder ob die Behörde dem Verpflichteten ein Mehr auferlegt. Bei dem früher für den ersten dieser Fälle angegebenen Beispiel, daß ein nicht genehmigter Gewerbebetrieb geschlossen werden kann, liegt der Fall so, daß der Gewerbebetrieb, dem die nötige Konzession versagt worden ist, mit dem Augenblick, wo er trotzdem eröffnet wird, polizeiwidrig wird und bleibt, solange er geführt wird. Wenn die Behörde ihn zwangsweise schließt, so erfüllt sie nur den durch die Verweigerung der Konzession erteilten Befehl, den Betrieb zu unterlassen; die Ermächtigung des Gesetzes, die Konzession zu verweigern, gibt zugleich die Ermächtigung, eine Zuwiderhandlung mit Gewalt zu unterdrücken. In unserem Fall steht es anders: der gewöhnliche Gewerbebetrieb ist frei (§ 1 Gew.-O.); daß also überhaupt ein Verkauf erfolgt, ist nicht nur ordnungsgemäß, sondern sogar im Interesse der öffentlichen Sicherheit sehr erwünscht, so daß deswegen, weil verkauft wird, ein Grund zum Einschreiten der Behörde nicht gegeben ist. Für jedes weitere Verlangen der Behörde bedarf es besonderer gesetzlicher Ermächtigung. Als solche gibt § 10 II 17 ALR. die Befugnis, im Interesse der öffentlichen Sicherheit Höchstpreise festzusetzen, und § 9b die weitere, Gefängnis für die Überschreitung solcher Verordnung anzudrohen, an einer Ermächtigung zur Schließung fehlte es am 2. August 1914.

Abgesehen von dem Fehlen dieses rechtlichen Erfordernisses ist es sehr bedenklich, immer gleich das stärkste Zwangsmittel der Gewalt anwenden zu wollen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verbietet, daß eine Verkaufsstelle, die viele Artikel vertreibt, wegen Zuwiderhandelns gegen eine Verordnung, die nur einen oder wenige Artikel trifft, ohne weiteres geschlossen wird, z. B. eine große Kolonialwarenhandlung [47]).

Noch ein wichtiges Bedenken besteht gegen die Anwendung des Zwanges durch Schließung. Durch den Zwang soll der polizeigemäße Zustand erreicht werden. Da es aber nötig ist, daß die Verkaufsstellen den Betrieb fortsetzen, damit keine Schwierigkeiten in der Volksversorgung entstehen, ist der nach Anwendung des Zwangsmittels geschaffene Zustand, die geschlossene Verkaufsstelle, durchaus nicht polizeigemäß.

---

[47]) Ebensowenig geht es an, wie bisweilen versucht wird, die Schließung damit zu rechtfertigen, daß ein Sturm der über die höheren Preise erbitterten Bevölkerung auf die Läden zu befürchten ist; dann ist das Publikum, nicht der Ladeninhaber, die richtige Adresse, und Sache der Polizei, das Publikum mit genügendem Aufgebot in Schach zu halten; das für die Polizei bequemere Mittel der Schließung ist nicht zulässig. (Siehe „Grundsatz der richtigen Adresse" oben S. 31.)

Nun wurde am 4. August 1914 das Gesetz, betreffend Höchstpreise, erlassen, das den Landeszentralbehörden gestattet, für die Dauer des Krieges für Gegenstände des täglichen Bedarfs Höchstpreise festzusetzen (§ 3); Zuwiderhandlungen bedroht es in § 4 mit Geldstrafe, im Unvermögensfalle mit Gefängnis, und bestimmt in § 2 außerdem, daß im Falle der Weigerung eines Verkaufs zu den festgesetzten Preisen die Behörde die Gegenstände übernehmen und auf Rechnung und Kosten des Besitzers zu den Höchstpreisen verkaufen kann [48]).

Im Auftrage des § 3 des Gesetzes vom 4. August 1914 hat nun die preußische Landeszentralbehörde Ausführungsbestimmungen gegeben, unter denen sich unter Ziffer 4 die Vorschrift befindet, daß

„die Ortspolizeibehörden in Ausübung ihrer gesetzlichen Zwangsmittel befugt sein sollen, zur Verhinderung von Zuwiderhandlungen gegen § 4 des Gesetzes die Verkaufsstellen derjenigen Verkäufer, welche die Innehaltung der Höchstpreise verweigern, zu schließen".

Meiner Meinung nach ist dadurch für die Schließung nichts gewonnen. Eine gesetzliche Ermächtigung hierfür wollte, wenigstens nach dem Wortlaut der Bestimmung, die Landeszentralbehörde nicht schaffen — wäre dazu wohl auch nicht berechtigt gewesen, da die Delegation des § 3 zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen offenbar nur solche Anordnungen zulassen wollte, die zur Ergänzung des Gesetzes nötig sind, die also festsetzen, welche Gegenstände nach den besonderen Verhältnissen unter Höchstpreise gestellt werden und wie hoch diese sein sollen. — Vielmehr verweist die Landeszentralbehörde nur auf die gesetzlichen Zwangsmittel, die die Behörden sowieso zur Verfügung haben. Was also die Behörden vor Erlaß der Ausführungsbestimmungen nicht konnten, mußte auch hinterher unterbleiben.

Die Behörden haben zwei Wege. § 10 II 17 ALR. auferlegt der Polizei in seinem Befehl, „die nötigen Anstalten zu treffen zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr" die Pflicht, die Vornahme strafbarer Handlungen zu verhindern.

[48]) ein Fall gesetzlicher Ersatzvornahme; durchaus berechtigt ist daher die Ankündigung des Garnisonkommandos in Braunsberg:

Es ist hier bekannt geworden, daß Kaufleute, Bäcker, Fleischer, Banken und sonstige Gewerbetreibende ihren Betrieb, welcher für das wirtschaftliche Leben der Stadt und Umgebung unbedingt notwendig ist, eingestellt haben oder in nächster Zeit einzustellen gedenken. Das Garnisonkommando macht hiermit bekannt, daß die vorbezeichneten Geschäftsinhaber ihren Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten haben, andernfalls sie gewärtig sein müssen, daß seitens der Militärbehörde ihr Geschäftsbetrieb auf ihre Kosten fortgesetzt werden wird.

In Ausübung dieser Verpflichtung müssen die Polizeibehörden einen Geschäftsbetrieb, der durch den Verkauf selbst gegen ein Strafgesetz verstößt, z. B. gegen das Nahrungsmittelgesetz, wenn gesundheitsschädliche Waren verkauft werden, ohne weiteres schließen, da jede Verkaufshandlung strafbar ist und die Schließung das geeignetste, sogar einzige Mittel, die Vornahme strafbarer Handlungen zu verhindern. In unserem Fall aber ist der Verkauf selbst durchaus erlaubt und verstößt ebensowenig gegen ein Strafgesetz oder eine Polizeiverordnung als er durch Polizeiwidrigkeit der Behörde einen Anlaß gibt, mit Zwangsmitteln gegen ihn vorzugehen; mit einer Schließung geht die Polizei über den Zweck ihres Eingriffes unzulässig hinaus [49]), denn der ist nicht Unterdrückung des Betriebes, sondern lediglich Verhinderung von Handlungen, die unter die Strafbestimmung des Höchstpreisgesetzes fallen, im Einzelfall; dessen Verhinderung geschieht aber durchaus ausreichend durch Dazwischentreten, wo eine Zuwiderhandlung zu befürchten ist. Wie die Polizei dies erreicht, ist ihre Sache. Außerdem hat sie ein sehr bequemes Mittel zur Verhinderung von Zuwiderhandlungen durch die in § 2 des Höchstpreisgesetzes gegebene Ersatzvornahme.

Da im übrigen der zweite Weg, der der gesetzlichen Zwangsmittel, wegen fehlender Ermächtigung vor dem 4. August 1914 versagte, blieb es auch nach dem 4. August dabei, da das Höchstpreisgesetz keine Ermächtigung zur Schließung enthält und die Ausführungsbestimmungen dafür belanglos sind.

Der Oberbefehlshaber in den Marken konnte also aus keinem Grunde eine Schließung verfügen.

Für die in der gleichen Verordnung gebrachte Drohung, die Verkaufsstellen zu schließen, deren Inhaber nicht alle Zahlungsmittel, insbesondere auch Reichsbanknoten, zu vollem Wert in Zahlung nehmen wollen, gilt dasselbe. Die Bestimmung ist von der besten und begründeten Absicht diktiert, im Interesse der öffentlichen Sicherheit Störungen im Geschäftsverkehr zu unterbinden, aber die Behörde hat keine gesetzliche Ermächtigung für solche Gewaltanwendung.

Nicht anders steht es mit der Schließung von Wirtschaftsbetrieben. Öfters wird diesen hiermit gedroht, falls sie an Einberufene [50]) oder Verwundete geistige Getränke abgeben. Allerdings kann den Unternehmern von Schankwirtschaften, deren Betrieb nach § 33 Gew.-O. einer Er-

---

[49]) a. A. Kronecker, D. Str.-Z. 1914, Sp. 459 und D. Jur.-Z. 1914, Sp. 1095.

[50]) einen solchen Erlaß hat das Garnisonkommando Tübingen gegeben (siehe „Tübinger Chronik" vom 5. August 1914).

laubnis bedarf, statt daß der Betrieb ganz untersagt wird, weil einer der Versagungsgründe aus § 33 vorliegt, der Betrieb gestattet werden unter der Auflage, daß der Mangel abgestellt wird. Die Nichterfüllung der Auflage kann zur Rücknahme der Erlaubnis führen (§ 53 Gew.-O.). An sich ist auch eine nachträgliche Beifügung einer Auflage unter der besonderen Bedingung denkbar, daß Ereignisse eintreten, die zur Zeit der Erteilung der Erlaubnis nicht vorhergesehen werden konnten [51]). Aber alle solche Auflagen können nur die Gründe betreffen, aus welchen nach § 33 der Betrieb untersagt werden kann, also weil der Unternehmer seinen persönlichen Eigenschaften nach nicht zuverlässig ist, oder weil das zum Betriebe bestimmte Lokal wegen seiner Beschaffenheit oder Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügt. Die Gründe, die in den vorliegenden Fällen die Schließung rechtfertigen sollen, fallen aber nicht unter § 33 Gew.-O., können daher auch nicht Gegenstand von Auflagen sein; mithin versagt auch das Mittel, die Schließung als berechtigte Erlaubnisentziehung wegen nichterfüllter Auflage zu begründen [52]) [53]).

§ 18. Durch kaiserliche Verordnung nach Zustimmung des Bundesrates ist am 31. Juli 1914 für Verpflegungs- und Futtermittel und verschiedene andere Gegenstände ein Ausfuhrverbot aus dem Gebiete des Deutschen Reiches erlassen worden. Rechtmäßig [54]) ist der eigentliche Beschluß hierzu vom Bundesrate erfolgt, da § 2 des Vereinszollgesetzes vom 1. Juli 1869, der für einzelne Gegenstände im Falle außerordentlicher Umstände Ausnahmen von der in § 1 festgelegten Ausfuhrfreiheit gestattet, nicht sagt, von wem diese Anordnung auszugehen hat, § 167 VZG. [55]) ihn jedoch zum Erlaß der zur Ausführung des VZG. erforderlichen Regulative und sonst nötigen Bestimmungen ermächtigt. Anderenfalls käme nur der Gesetzgeber in Betracht, doch bedurfte es dann nicht der Ermächtigung des § 2, da der Gesetzgeber das Gesetz stets zu ändern berechtigt ist. Wenn es aber schon zweifelhaft ist, ob

[51]) siehe auch Otto Mayer I, S. 298, Anm. 18.

[52]) Gegen die Zulässigkeit hat sich auch ein bei Szymanski S. 8 angeführtes Gutachten von Prof. Lukas, erstattet dem VII. Armeekorps, ausgesprochen.

[53]) Verfehlt scheinen mir die Ausführungen Szymanskis in seiner schon genannten Abhandlung, in der er auf S. 8 die Schließung von Gastwirtschaften und Verkaufsläden durch §§ 51 und 53 Gew.-O. zu rechtfertigen sucht, da diese dem Militärbefehlshaber ein Recht zur Schließung jedes gewerblichen Betriebes gäben. Beide Bestimmungen kommen aber nicht in Betracht: § 51 bezieht sich auf gewerbliche Anlagen, zu denen Gastwirtschaften oder Verkaufsläden nicht gehören, und die Zurücknahme einer Polizeierlaubnis aus § 53 Abs. 2 Gew.-O. ist hier nicht zulässig (siehe Ausführungen im Text).

[54]) vergl. die ausführliche Abhandlung über dieses Recht des Bundesrates von Waldecker in „Annalen des D. R." 1914, S. 642 ff.

[55]) in gewisser Weise überholt durch Art. 7 RVerf. Abs. 1 Ziffer 2.

der Bundesrat das Ausfuhrverbot erlassen durfte, wieviel mehr ist es, ob der Militärbefehlshaber ein Ausfuhrverbot aus dem Bereich seines Militärbezirks auf Grund der §§ 4, 9b des Gesetzes vom 4. Juni 1851 erlassen darf. Dies ist u. a. geschehen im Bereich des V. Armeekorps, dessen Generalkommando die Ausfuhr von Heu aus dem Korpsbezirk [56]), und im XIII. Armeekorps, dessen Kommando außer Heu die Ausfuhr von Pferden aus Württemberg verboten hat [57]).

Abgesehen von den vorgenannten Bedenken, daß es dem Militärbefehlshaber an der Delegation für dies Ausfuhrverbot fehlt: im „Interesse der öffentlichen Sicherheit" heißt „der Sicherheit des Staates allgemein", doch soll damit nicht dem Kommandeur einzelner Armeekorps das Recht gegeben sein, für ihren eigenen Bezirk besonders zu sorgen, ohne Rücksicht auf die Gesamtheit. Wenn diese Maßnahme auch von anderen Befehlshabern vorgenommen und auf andere Gegenstände ausgedehnt würde, dann würde der im Interesse der Sicherheit des Reiches und seiner ordnungsgemäßen Volkswirtschaft unumgänglich notwendige Austausch von Erzeugnissen zwischen den Produktionsgebieten schlechterdings unterbunden. In keiner Weise zu rechtfertigen ist der Erlaß dieser in den freien Handel einschneidenden Maßregel, wenn nicht die Garantie in Art. 5 preuß. VII. aufgehoben ist, wie es in Württemberg beim XIII. Armeekorps nicht geschehen ist.

Die Gerichte scheinen meine Bedenken allerdings nicht zu teilen. Das Landgericht N. hat den Landwirt M. am 21. Juli 1915 von der Anklage freigesprochen, sich gegen die Verordnung des Stellvertretenden Kommandierenden Generals des IV. Armeekorps vom 16. April 1915 vergangen zu haben, durch die die Ausfuhr von Heu und Stroh verboten wurde — damit der eigene Bedarf im Bereiche seines Armeekorps nicht gefährdet werde (der Grund scheint mir bedenklich) —; die Freisprechung ist aber nicht erfolgt, weil der Kommandierende General nach Ansicht des Landgerichts zu solcher Verordnung wegen mangelnder Delegation nicht berechtigt war, sondern weil der Angeklagte angeblich den Begriff „Heu" in der Verordnung zu eng aufgefaßt habe, also wegen Tatsachenirrtums. Das Reichsgericht hat das Urteil bestätigt [58]).

Stark wird das Wirtschaftsleben gleichfalls getroffen durch die mit der längeren Kriegsdauer immer häufiger werdenden Beschlagnahmen,

[56]) Verordnung vom 30. August 1915 (siehe „Neuer Görlitzer Anzeiger" vom 12. September 1915, Nr. 214).

[57]) Verordnungen vom 31. August und 18. September 1915 (siehe „Tübinger Chronik" vom 2. September 1915).

[58]) siehe Entsch. des Reichsgerichts vom 11. Oktober 1915 (3 D 666/15).

die teils von den Militärbefehlshabern, teils von den Kriegsministerien angeordnet werden. Diese sind aber zum allergrößten Teil — wenigstens in allen mir bekannt gewordenen Fällen — durch das Gesetz gedeckt. Der Bundesrat hat auf Grund des § 3 des Gesetzes über die Ermächtigung des Bundesrats zu wirtschaftlichen Maßnahmen vom 4. August 1914 (RGBl., S. 327) am 24. Juni 1915 eine Verordnung zur Sicherstellung von Kriegsbedarf (RGBl., S. 357) erlassen, deren § 4 lautet:

> Die Kriegsministerien und das Reichsmarineamt oder die von ihnen zu bezeichnenden Behörden sind, unbeschadet der Zuständigkeit der Militärbefehlshaber, befugt, Gegenstände, die auf Grund des § 1 der Inanspruchnahme unterliegen können, zu beschlagnahmen.

Die in Bezug genommenen Gegenstände des § 1 sind diejenigen, „die bei der Herstellung und dem Betriebe von Kriegsbedarfsartikeln zur Verwendung gelangen können". Darunter fallen denn: Häute und Felle, Benzin und Karbid, Wolle, Baumwolle, Öle und Fette, Metalle, Chemikalien, Waffen, auch Landkarten.

Sonst gilt auch für das Gewerbe allgemein der Satz, daß die in § 1 Gew.-O. gewährleistete Freiheit — „der Betrieb eines Gewerbes ist jedermann gestattet" — als ein Teil der persönlichen Freiheit wie diese auch während des Kriegszustandes zu behandeln ist, so daß ein behördlicher Eingriff außerhalb der in der Gewerbeordnung zugelassenen Beschränkungen nur nach erfolgter Suspension gerechtfertigt wäre. Da diese Freiheit des Gewerbes sich aber doch nur auf die Zulassung zum Gewerbe bezieht, werden Fälle, in denen der Betrieb eines Unternehmens behördlicherseits aus anderen, als den in der Ordnung für die Erteilung der Erlaubnis bei einzelnen Gewerben gegebenen Gründen untersagt wird, selten sein und höchstens vorkommen, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, etwa wegen des Verdachts der Ausnutzung des Gewerbebetriebes zu Spionagezwecken, besteht. Soweit jedoch die Ausübung des Gewerbes rein polizeiliche Regelung erfährt, wie in Bestimmungen über Sonntagsruhe, Polizeistunde und Ladenschluß, bedarf es keiner Suspension, zumal die Polizei im Handelsgewerbe nach § 41a in Verbindung mit § 105b Absatz 2 Gew.-O. schon in Friedenszeiten für einzelne Fest- und Sonntage, an welchen örtliche Verhältnisse einen erweiterten Geschäftsverkehr erforderlich machen, eine Vermehrung der Geschäftsstunden bis auf 10 Stunden zulassen kann [59]).

[59]) aus den zahlreichen Verordnungen: Bekanntmachung des württ. Ministeriums des Innern vom 7. August 1914 (siehe „Schwäbischer Merkur" vom 8. August 1914, Nr. 363), Anordnung des Oberkommandos in den Marken („Tägliche Rundschau" vom 28. August 1914, Nr. 407).

§ 19.

Weiter liegt eine Fülle von Beispielen vor, bei denen die im Interesse der öffentlichen Sicherheit erlassenen Verordnungen, häufig mit der Strafandrohung aus § 9b, zweifellos berechtigt sind. Einzelne Fälle aus den verschiedenen Gebieten sind:

Verordnungen, die aus rein militärischen Rücksichten, um der ausgebreiteten Spionage entgegenzutreten, ergangen sind:

Das Aufsteigen von Luftfahrzeugen, die Anwendung von Lichtsignalen und anderen Verständigungsmitteln ohne Genehmigung der Militärbehörde ist verboten [60]).

Das Betreten des erweiterten Festungsbereiches Metz ist ohne besonderen Erlaubnisschein der Kommandantur Metz verboten [61]).

Es ist verboten, unter Umgehung der Post Briefe und Schriftstücke jeder Art, die im Auslande zugestellt oder weiterbefördert werden sollen, über die württembergische Grenze nach Österreich oder in die Schweiz zu bringen, oder durch Dritte dorthin bringen zu lassen, sowie Briefe und Schriftstücke der genannten Art entgegenzunehmen [62]).

Die Herstellung oder Veröffentlichung von Lichtbildern oder Zeichnungen solcher Gegenstände und Örtlichkeiten, die militärischen Zwecken dienen, ohne Genehmigung der Militärbehörde ist verboten [63]).

Es sind für die in landwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten russischen Arbeiter Aufenthaltsbestimmungen gegeben worden [64]).

Auch ist Angehörigen feindlicher Staaten während des Kriegszustandes die Ausübung der Jagd und Fischerei im Inlande verboten [65]).

Gleichfalls aus Gründen der Sicherheit der militärischen Macht ist das Läuten der Kirchenglocken im Oberelsaß verboten [66]).

---

[60]) Erlaß des Oberamts Tübingen an die Ortsvorsteher vom 31. Juli 1914 („Tübinger Chronik" vom 1. August 1914, Nr. 177).

[61]) Bekanntmachung des Festungsgouverneurs von Metz vom 7. November 1914 (Staatsanzeiger für Württemberg vom 11. Dezember 1914, Nr. 295).

[62]) Bekanntmachung des Stellvertretenden Generalkommandos des XIII. Armeekorps.

[63]) desgl. vom 28. August 1915 (siehe „Süddeutsche Zeitung" vom 31. August 1915).

[64]) „Tübinger Chronik" vom 27. November 1914, Nr. 281.

[65]) Verordnung des Stellvertretenden General-Kommandos des XIII. Armeekorps („Tübinger Chronik" vom 11. November 1914).

[66]) Verordnung des Bezirkspräsidenten von Ober-Elsaß (Schwäbischer Merkur" vom 14. August 1914, Nr. 374).

Im Interesse pünktlicher Erledigung von Heereslieferungen ist den verpflichteten Fabrikanten verboten worden, Privataufträge vor den Aufträgen der Heeresverwaltung zu befriedigen [67]).

Verordnungen außerhalb rein militärischer Gründe:

Vielfach mußten die Militärbefehlshaber erst ihre Macht zur Geltung bringen, um falschen Gerüchten über den Krieg, durch die Erregung und Beunruhigung in die Bevölkerung getragen werden, entgegenzutreten, sogar vor Äußerungen deutschfeindlicher Gesinnung mußte gewarnt werden [68]).

Aus wirtschaftlichen Gründen ist vom Generalkommando des XIII. Armeekorps am 19. November 1914 das Ankaufen von Gold zu Spekulationszwecken und zur Ausfuhr nach dem Auslande verboten worden [69]).

Aus gleichen Gründen, um elektrisches Licht zu sparen, hielt der Polizeipräsident von Berlin im Einvernehmen mit dem Oberkommando in den Marken für notwendig, durch Bekanntmachung vom 5. August 1914 die Lichtreklame zu verbieten. Das Verbot ist wieder aufgehoben [70]).

Auch das Photographieren von Kriegsgefangenen ist verschiedentlich verboten [71]), teilweise sogar unter die Strafe aus § 9b gestellt worden. Warum es im Interesse der Sicherheit des Staates liegen soll, daß solches Photographieren verboten wird, ist mir allerdings nicht recht ersichtlich, wenn es natürlich auch besser unterbliebe. Auch unter groben Unfug (StrGB., § 360 Ziffer 11) wird der Tatbestand kaum zu bringen sein, da es zu dessen Feststellung einer Handlung bedarf, welche unter den obwaltenden Umständen geeignet ist, das Publikum unmittelbar in erheblichem Maße zu belästigen, und der äußeren Ordnung des Verkehrs widerspricht [72]). An diesem zweiten

[67]) Verordnung des Generalkommandos des XIII. Armeekorps vom 30. Dezember 1914.

[68]) Bekanntmachung des Gouverneurs der Festung Straßburg vom 9. Oktober 1914 und Verordnung des Stellvertretenden Kommandierenden Generals des IX. Armeekorps („Tägliche Rundschau vom 13. Oktober 1914, Nr. 491), ferner Bekanntmachung des Stellvertretenden General-Kommandos des XIII. Armeekorps vom 27. November 1914 (Staatsanzeiger für Württemberg vom 28. November 1914, Nr. 284).

[69]) „Staatsanzeiger für Württemberg" vom 20. November 1914, Nr. 277.

[70]) „Tägliche Rundschau" vom 24. September 1914, Nr. 462.

[71]) z. B. Bekanntmachung des Stellvertretenden Generalkommandos des XIII. Armeekorps („Tübinger Chronik" vom 19. Oktober 1914, Nr. 247).

[72]) siehe Frank, S. 611, Anm. 2 zu § 360 Z. 11 StrGB.

Moment wird die Unterbringung unseres Tatbestandes unter die Norm des § 360 Ziffer 11 scheitern.

Alles ist unter den Gedanken „im Interesse der öffentlichen Sicherheit" doch nicht unterzubringen, wie ein großer Teil des Publikums glaubt. Dies zeigt das Verlangen Einzelner, das in Zeitungen geäußert worden ist, der Militärbefehlshaber solle unter Strafe stellen, daß Kinder unter 16 Jahren rauchen und sich nach 8 Uhr abends auf der Straße bewegen dürfen. Soweit die Ordnung und Ruhe auf der Straße durch lärmende Kinder gestört wird, hat die Polizei ohnedies einzugreifen, aber wie das Interesse der öffentlichen Sicherheit gefährdet wird, wenn ein halbwüchsiger Bursche raucht [73]), kann ich nicht sehen.

Hierunter gehört auch das folgende. Man findet öfter in Zeitungsnotizen unter der Überschrift „An den Pranger" Beschwerden über unpatriotisches oder unwürdiges Verhalten von namentlich angeführten Personen [74]), in der Verordnung eines Militärbefehlshabers wird diese Maßregel sogar als Strafe für bestimmtes Verhalten angedroht. Auch Anschütz empfiehlt gegen „Deutsche, die den Feinden im besetzten Gebiet entgegenkommendes Benehmen zeigen, oder gegen Weibspersonen, die sich an die Kriegsgefangenen heranmachen und mit ihnen schön tun, Ausstellung der Betreffenden auf öffentlichem Markte [75])". Das klingt zunächst ganz gut, und niemand wird das letztgenannte Benehmen weiblicher Personen entschuldigen wollen, im allgemeinen muß man aber den Einwohnern in vom Feinde besetzten Gebieten gerecht zu werden suchen, da sie oft aus Not freundlich tun müssen. Im Inlande ist bei der Bloßstellung von Personen durch Namensnennung in der Zeitung oder Ausstellung auf dem Markte Vorsicht am Platze. Als Strafe kann auch der Militärbefehlshaber dieses Abschreckmittel nicht androhen; dies verbietet § 5 EGStrGB. Ein Zwangsmittel dieser Art gibt es nicht, und einführen darf der Militärbefehlshaber keine neuen, er könnte sonst auch die Folter einführen. Dies eine steht freilich der Behörde frei, eine Bekanntmachung über eine erfolgte Bestrafung mit Namensnennung zu veröffentlichen und auch gleiches Verfahren in anderen Fällen anzudrohen; das ist aber etwas ganz anderes, wenn das unpatriotische Verhalten zu-

[73]) Generalkommando des V. Armeekorps verbietet Jugendlichen das Rauchen an öffentlichen Orten: 5. Dezember 1915 (siehe „Neuer Görlitzer Anzeiger" 1915 Nr. 301); desgl. XIII. Armeekorps, 8. Februar 1916 (siehe „Stuttgarter Neues Tagblatt" 1916 Nr. 75).

[74]) siehe auch den Artikel: „Würdelose Frauen" in der „Täglichen Rundschau" vom 12. September 1914, Nr. 435.

[75]) Anschütz, Deutsche Strafrechts-Zeitung 1914, Sp. 457.

gleich eine Strafgesetzesbestimmung verletzt, derentwegen Bestrafung erfolgen kann. Ohne strafwürdigen Tatbestand als Grundlage kann in einer Bloßstellung sehr leicht eine Beleidigung liegen (§§ 185 ff. StrGB.), besonders wenn Zivilpersonen dieses Mittel benutzen wollen, um ihrem Ärger über das Verhalten eines anderen Luft zu machen.

Daß ein Erlaß des Stellvertretenden Kommandierenden Generals aus Straßburg, der in Zukunft französische Predigten in den Gemeinden verbietet, die nicht als zum französischen Sprachgebiet zählend anerkannt sind [76]), berechtigt ist und ebenso eine Verordnung der Etappenkommandantur in Saarburg in Lothringen, derzufolge „binnen 48 Stunden sämtliche französischen Inschriften an Häusern, Geschäften und Schulhäusern entfernt werden müssen“ [77]), bedarf keines Wortes. Diese sogar sehr notwendigen Maßnahmen beseitigen nur endlich einen Mißstand von deutschem Boden, der ebenso überflüssig ist, wie er schon im Frieden das deutsche Empfinden verletzen mußte.

§ 20. Ferner bedarf es einiger Bemerkungen zu der Frage der Strafarten. Die Zuwiderhandlung gegen Polizeiverordnungen kann normalerweise mit Geldstrafe, ausnahmsweise mit Gefängnis nach § 9b bedroht werden. Zu einer grundsätzlich den Gerichten obliegenden Festsetzung krimineller Strafe nach erfolgter Zuwiderhandlung sind auch die Militärbefehlshaber nur im Rahmen der den Polizeibehörden im Frieden zustehenden Polizeistrafverfügungsbefugnis berechtigt. Höhere als die im Gesetz dafür vorgesehenen Strafen können sie auch nicht festsetzen, und ebenso sind sie nicht berechtigt, Geldstrafen über die im Gesetz für Polizeiverordnungen gegebene Grenze hinaus anzudrohen, auch nicht als Ersatz für die nach § 9b zulässige Gefängnisstrafe.

Diesen Versuch hat das Generalkommando des V. Armeekorps gemacht, indem es in dem allerdings richtigen Gefühl, daß bei den häufig nur sehr geringfügigen Verstößen Gefängnisstrafe unverhältnismäßig hart ist, in einer Verordnung vom 5. November 1914, welche die unbefugte Anknüpfung geschäftlichen Verkehrs mit Kriegsgefangenen verbot, die Zuwiderhandlung mit Geldstrafe bis zu 1000 Mark oder Haft bedrohte. Das Landgericht Görlitz hat auf Grund dieser Verordnung den Zimmermann K. am 29. Mai 1915 wegen Vergehens gegen das Gesetz über den Belagerungszustand zu 14 Tagen Gefängnis verurteilt, mit der Begründung, daß § 9b nur Gefängnis zulasse. Das Reichsgericht hat den Angeklagten auf seine Revision hin freigesprochen, weil die Ver-

[76]) siehe „Schwäbischer Merkur“ vom 2. September 1914, Nr. 406.
[77]) siehe „Tägliche Rundschau“ vom 8. Oktober 1914 Nr. 482.

ordnung rechtsungültig sei: eine auf Grund von § 9b erlassene Verordnung könne nur Gefängnis androhen, sonst ergebe sich durch die Bezugnahme auf § 9b und die gleichzeitige Lossagung von ihm durch die Wahl einer anderen Strafart ein unlösbarer Widerspruch; eine selbständige Milderung des § 9b sei aber Sache des Gesetzgebers und gehe über die Befugnisse der Militärbefehlshaber hinaus; andererseits komme eine Polizeiverordnung nicht in Frage, da die vorliegende Verordnung den Strafrahmen des Polizeistrafrechts weit überschreite [78]).

Ebensowenig konnte der Bataillonskommandeur in Wreschen einen Kaufmann mit Geldstrafe von 2000 Mark belegen, weil er für Kolonialwaren unverhältnismäßig hohe Preise nahm [79]). Vergehen gegen den im Strafgesetzbuch § 302e geregelten Wucher können nur vom Gericht abgeurteilt werden, da nach § 1 StrGB. Delikte gegen § 302e Vergehen sind und sich die Befugnis zu polizeilichen Strafverfügungen nur auf Übertretungen erstreckt (§ 453 Abs. 1 StrPrO.). Außerdem übersteigt die vorliegende Strafe weit den Strafrahmen, der bei polizeilichen Strafverfügungen überhaupt möglich ist (§ 453 Abs. 2 StrPrO.). Die Festsetzung der Strafe von 2000 Mark ist demnach unzulässig.

In einem anderen Falle hat das Garnisonkommando in Freiberg i. S. den Fuhrwerksbesitzer U. mit 25 Mark bestraft, weil er am 21. September 1914 um 9½ Uhr abends trotz Bitten eines Sanitätsoberjägers sich aus Bequemlichkeit geweigert hat, einen schwerverwundeten Offizier vom Bahnhof zu fahren [80]). Es ist nicht erkennbar, in der Zeitungsnotiz wenigstens, auf Grund welcher Strafbestimmung der Militärbefehlshaber die Strafe verhängen wollte. § 360 Abs. 1 Ziffer 10 StrGB. bedroht mit Geldstrafe bis zu 150 Mark oder Haft denjenigen,

„der bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not, von der Polizeibehörde oder deren Stellvertreter zur Hilfe aufgefordert, keine Folge leistet, obgleich er der Aufforderung ohne erhebliche eigene Gefahr genügen konnte".

Zwar fällt an sich die Strafvorschrift gemäß § 1 StrGB. in Verbindung mit § 453 Abs. 1 StrPrO. in den Bereich der polizeilichen Tätigkeit beim Erlaß von Strafverfügungen und damit in die Zuständigkeit der mit den Polizeigeschäften nach § 4 des Gesetzes vom 4. Juni 1851 betrauten Militärbehörden, aber der Tatbestand des § 360 Abs. 1 Z. 10

---

[78]) Entsch. des Reichsgerichts vom 29. September 1915 (Aktenz. 4 D 433/15.)
[79]) „Schwäbischer Merkur" vom 17. August 1914, Nr. 378.
[80]) „Tägliche Rundschau" vom 20. Oktober 1914, Nr. 504.

ist nicht erfüllt; bei der Beförderung des schon früher verwundeten Offiziers handelt es sich weder um die Hilfe bei einem Unglücksfall, unter dem ein „plötzlich, überraschend eintretendes Ereignis“ [81]) zu verstehen ist, noch um gemeine Gefahr oder Not, da der Begriff des „Gemeinen“ eine Gefahr oder Not verlangt, die die Allgemeinheit oder größere Kreise betrifft, z. B. Feuers- und Wassersnot [82]). Die Bestrafung ist danach nicht zu Recht erfolgt.

§ 21. Noch die eine Frage sei gestreift, ob das Privatrecht der Verordnungsgewalt entzogen ist. — Nach v. Schlayer können sich „die vom Militärbefehlshaber erlassenen Verbote oder Gebote auf alle Gebiete des privaten und öffentlichen Rechts erstrecken, demnach auch in das Privatrecht eingreifen“ [83]). Dem stehen gegenüber die Meinung Waldeckers [84]) und die sehr entschiedenen Ausführungen von Juliusberg [85]): „Zivilrechtlich sind die Wirkungen des Gesetzes vom 4. Juni 1851 verschwindend, und wo sie sich hier zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen bemerkbar machten, beruhten sie auf einer mißverständlichen Auslegung des Begriffs: vollziehende Gewalt, und des § 9b des Gesetzes. Denn daß Verordnungen, die unter Strafandrohung die Kündigung von Wohnungen verbieten, die die gesetzlich geregelten Zwangsvollstreckungen abändern oder aufheben, oder die gar die Erfüllung gegenseitiger Verträge, z. B. Lieferungsverträge, unter allen Umständen vorschreiben, nicht der vollziehenden Gewalt, sondern der Gesetzgebung unterliegen, dürfte dem Juristen, und vielleicht auch dem Nicht-Juristen, ebensowenig zweifelhaft sein, wie der Gedanke, daß der Zweck des Gesetzes ein anderer ist, als die Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen.“

Auch meines Erachtens muß das Gebiet des Privatrechts der Verordnungsgewalt des Militärbefehlshabers entzogen sein. Wozu brauchte man, wenn der Militärbefehlshaber alles ordnen kann, die wirtschaftlichen Gesetze vom 4. August 1914, warum bedurfte es vor allem des Gesetzes gleichen Datums über die Ermächtigung des Bundesrates zu wirtschaftlichen Maßnahmen? Es würde eine recht lebhafte Entrüstung hervorrufen, wenn ein Militärbefehlshaber für seinen Bezirk die Verhältnisse des Erbrechts ändern wollte, etwa daß während des Kriegszustandes alle Erbschaften zur Hälfte an das „Rote Kreuz“ fallen; aber was würde ihn hindern, diese Kon-

[81]) Frank S. 608; Anm. 1a zu § 360 Abs. 1. Z. 10 StrGB.
[82]) v. Schicker S. 36; Anm. zu § 360 Abs. 1, Z. 10 StrGB.
[83]) siehe Deutsche Strafrechts-Zeitung 1914, Sp. 564, ebenso Szymanski a. a. O. S. 14.
[84]) siehe Annalen des Deutschen Reichs, 1914, S. 654, ebenso Haldy S. 63.
[85]) siehe Deutsche Juristen-Zeitung 1914, Sp. 1240.

sequenz zu ziehen, wenn er in das Privatrecht entgegen der gesetzlichen Regelung eingreifen dürfte? — Gesetzesänderung kann nur durch Gesetz vorgenommen werden, nicht durch Verordnung. Jede unmittelbare Beeinflussung des Vertragswillens der Parteien ist unzulässig, unberechtigt daher ein durch Verordnung ausgesprochener Befehl, daß die Vertragsparteien kontrahieren müssen oder nicht kontrahieren dürfen, oder nur unter bestimmten Bedingungen, jedenfalls alles, was die durch Gesetz garantierte Vertragsfreiheit schmälert. Sehr fraglich ist daher die Gültigkeit der Verordnung des Gouverneurs von Königsberg vom 20. September 1914, die den Oktoberumzug und jeden späteren Umzug bei Strafe verbietet und damit eine Neuregelung der gesetzlichen Bestimmungen herbeiführt [56]). Auch muß ich zugeben, daß die Zulässigkeit der Einführung der Höchstpreise durch den Oberkommandierenden in den Marken vor dem Höchstpreisgesetz aus diesen Gründen durchaus nicht zweifelsfrei ist [57]), wenn ich ihre Festsetzung vom strafrechtlichen Standpunkte aus früher auch für zulässig erklärt habe.

Zu scheiden sind von diesen Fällen unberechtigten Eingriffs in das Privatrecht diejenigen, die nur mittelbar auf den Parteiwillen wirken sollen. Etwas anderes ist es, ob die Parteien zum Abschluß oder Nichtabschluß von Verträgen, die dem Gesetz nicht zuwiderlaufen, gezwungen, oder ob sie durch Androhung von Strafe angehalten werden, den aus freiem Willen eingegangenen Vertrag nicht rechtswidrig zu brechen. Es verträgt sich mit dem Grundsatze, daß die vom Gesetz getroffene Regelung der Verhältnisse von Privatperson zu Privatperson nicht durch Verordnung geändert werden darf, sehr wohl, daß aus öffentlich-rechtlichen

---

[56]) Auf Grund des § 9b des Gesetzes vom 4. Juni 1851 über den Belagerungszustand wird folgendes verordnet:

Für das Gebiet des Stadtkreises Königsberg wird der diesjährige Oktoberumzug und jeder spätere Umzug bei Strafe bis auf weiteres verboten und die zwangsweise Räumung der Mietswohnungen untersagt.

Von diesem Verbot finden folgende Ausnahmen statt:

1. Der Umzug ist erlaubt, wenn Vermieter und Mieter über die Räumung der Wohnung einig sind und dem Mieter eine andere Wohnung zur Verfügung steht.

2. Der Umzug darf auch ohne diese Einigung stattfinden, wenn der Mieter eine freistehende Wohnung bezieht und nachweist, daß er seine Miete vollständig bezahlt oder Stundung erhalten hat.

3. Der Vermieter darf die Räumung der Wohnung zwangsweise herbeiführen, wenn er nachweist, daß der Mieter böswillig seine vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllt, insbesondere trotz vorhandener Mittel den Mietszins nicht entrichtet. Wird das Mietsverhältnis über die vertragsmäßige Dauer fortgesetzt, so bleiben mangels Einigung die bisherigen Vertragsbestimmungen maßgebend. („Königsberger Hartungsche Zeitung" vom 21. September 1914, Nr. 442).

[57]) als zulässig angenommen, wie bereits mitgeteilt, vom Oberlandesgericht Kolmar (siehe Deutsche Juristen-Zeitunge 1914, Sp. 1393).

Gründen, wie hier im Interesse der öffentlichen Sicherheit, neue Beziehungen zwischen dem Staate und den Vertragsparteien gebildet werden.

Gültig ist meines Erachtens daher die von der Militärbehörde im Interesse der Sicherung der Ernte getroffene Anordnung, daß landwirtschaftliche Dienstboten während des Kriegszustandes ohne Genehmigung ihrer Dienstherren oder ohne einen wichtigen Grund ihre Arbeitsstelle vor Abschluß der Erntearbeiten nicht verlassen dürfen[88]). Ebenso liegt außerhalb der Vertragsfreiheit die im Interesse der Überwachung von Ausländern begründete Bestimmung der Militärbehörde, derzufolge niemand einen landwirtschaftlichen Arbeiter einstellen darf, wenn nicht dessen bisheriger Arbeitgeber ihm bescheinigt hat, daß er ihn aus der Arbeit entlassen hat[89]).

§ 22. Schließlich verdient noch eine Art von Verordnungen Besprechung[90]). In verschiedenen Großstädten haben die Militärbefehlshaber der Prostitution, die gerade in Kriegszeiten wegen der Ansammlung von Soldaten um sich zu greifen pflegt, dadurch zu steuern geglaubt, daß sie die Entlassung aller Kellnerinnen angeordnet haben. Die Verwaltung hat sich mit ihren Maßnahmen an die Person zu halten, die verantwortlich zu machen ist für die befürchtete Schädigung; dann wäre hier die Androhung strengster Strafen an die Militärpersonen in einem Befehle, der den Besuch von Lokalen mit weiblicher Bedienung verbietet, das Richtige gewesen, statt daß Hunderte von Mädchen, die doch nun mal gewöhnt sind, einen großen Teil ihres Lebensunterhaltes durch Prostitution zu verdienen, auf die Straße gesetzt und dadurch ihres ehrlichen Verdienstes durch Trinkgelder beraubt werden; ferner: ob damit nicht gerade das Gegenteil von dem erreicht wird, was die Behörde bezweckt hat?

Weit zweckdienlicher ist die Verordnung des Oberbefehlshabers in den Marken vom 23. November 1914, die den in der Stadt Berlin und der Provinz Brandenburg erscheinenden Zeitungen für die Dauer des Krieges die Aufnahme von Anzeigen untersagt, in denen sich Personen zur Behandlung von Krankheiten oder Leiden, die als Geschlechtskrank-

---

[88]) Das Landgericht Straubing hat auf Grund dieser Verordnung eine Dienstmagd, die ohne wichtigen Grund ihren Dienst plötzlich verlassen hat, zu 3 Wochen Gefängnis verurteilt; das Reichsgericht hat die Revision der Angeklagten am 11. Oktober 1915 verworfen. (Aktenzeichen 1 D 718/15.)

[89]) Das Landgericht Memmingen hat den Baumeister N. zu 1 Tag Gefängnis wegen Übertretung dieser Verordnung verurteilt; das Reichsgericht hat am 11. Oktober 1915 seine Revision verworfen (Aktenzeichen 1 D 703/15).

[90]) Siehe auch die Abhandlung über „Die Prostitution im Kriege" von Blaschko in Deutsche Strafrechts-Zeitung 1914, Sp. 492.

heiten bekannt sind, einschließlich ihrer Folgezustände, anbieten, oder Gegenstände oder Behandlungsmaßnahmen angepriesen werden, welche zur Linderung oder Heilung solcher Krankheiten dienen sollen. Die Anordnung erstreckt sich nicht auf Anzeigen ärztlich approbierter Personen [91]).

Mit diesem Vorgehen gegen das gefährliche Kurpfuscherwesen, dem durch das Verbot sein wirksamstes Reklamemittel genommen wird, wird einem überaus dringenden Bedürfnis zum Teil abgeholfen. Der Bundesrat hat schon im Jahre 1911 dem Reichstag einen Gesetzesentwurf zugehen lassen, in dem er ein völliges Verbot der Behandlung Geschlechtskranker durch Kurpfuscher vorgesehen hatte; doch ist der Entwurf leider nur durch die erste Lesung gegangen und sollte erst im Winter 1914 wieder vorgelegt werden [92]).

Das Verbot ist um so mehr zu begrüßen, als durch diese entschlossene Maßnahme das beabsichtigte Gesetz wahrscheinlich beschleunigt werden wird, damit das gefährliche Treiben aufhört.

Dasselbe gilt von den Ankündigungen des Wahrsagens, das nicht nur eine wirtschaftliche Schädigung für das Publikum, das sich verlocken läßt, bringt, sondern schwere Folgen durch die damit verbundene Beunruhigung nach sich ziehen kann. Zunächst hat der Polizeipräsident von Berlin im Einvernehmen mit dem Oberkommando in den Marken angeordnet, daß innerhalb des Landespolizeibezirks Berlin alle auf öffentlichen Straßen oder Plätzen zur Verteilung gelangenden Zettel oder sonstigen Ankündigungen, in welchen auf das Kartenlegen, Wahrsagen oder anderweitiges Zukunftsdeuten empfehlend hingewiesen wird, beschlagnahmt werden [93]).

---

[91]) Durch Entscheidung des Reichsgerichts vom 22. Oktober 1915 (Aktenzeichen 2 D 469/15.) ist die Revision gegen das Urteil des Landgerichts I Berlin, das den Inseratenredakteur der „Berl. Volkszeitung" G. wegen Übertretung der Verordnung zu 3 Tagen Gefängnis verurteilt hatte, verworfen worden.

[92]) siehe auch Abhandlung von Blaschko in Deutsche Strafrechts-Zeitung 1914, Sp. 667.

[93]) siehe auch Abhandlung in Deutsche Strafrechts-Zeitung 1914, Sp. 669.

Schluß.

§ 23. Sicherlich werden sich unter den Verordnungen der Militärbefehlshaber auch sonst viele finden, die sich als praktisch und notwendig erwiesen haben und dem Gesetzgeber wertvolle Anregung geben können. Jedenfalls wird man mir bedingungslos zustimmen, daß die Militärbehörden das vom Gesetz in sie gesetzte Vertrauen in jeder Weise gerechtfertigt haben. Die Verordnungen auf so verschiedensten Gebieten beweisen, daß die Militärbefehlshaber keine Mühe gescheut und mit mustergültigem Ernst und Eifer sich den neuen Aufgaben gewidmet haben. Wenn man fragt, wie es kommt, daß die Anordnungen doch die Kritik in vielen Punkten herausgefordert haben, wird man zum überwiegenden Teile die Schuld auf das Gesetz von 1851 als veraltet zu schieben geneigt sein. Und doch ist dies nicht ganz richtig. Zu dem in Art. 68 RVerf. angekündigten Reichsgesetz wird es nach dem Kriege natürlich kommen, es fragt sich nur, ob es in Vielem anders aussehen wird als das preußische Gesetz von 1851.

Die Voraussetzungen werden keine Schwierigkeiten machen. Die Praxis dieses Krieges hat gelehrt, daß fast mehr als die Kriegszeit selbst die Zeit unmittelbar vor dem Ausbruch des Krieges, die Mobilmachungstage, strenge Überwachung aller militärisch wichtigen Objekte und Kontrollierung des Nachrichtendienstes verlangen. Voraussichtlich wird das Gesetz nach dem Beispiel des Bayerischen Gesetzes über den Kriegszustand vom 5. November 1912 und 6. August 1914 die Verhängung des Kriegszustandes auch bei „unmittelbar drohender Kriegsgefahr" vorsehen.

Sehr reformbedürftig und leicht reformfähig sind die Bestimmungen über die einzuhaltenden Formen. In diesem Punkte ist das Gesetz allerdings recht veraltet, und es wird notwendig sein, jeden Zweifel in der Frage rechtsgültiger Verkündigung auszuschließen; doch wird es auch hier ein Leichtes sein, eine praktische Lösung zu finden.

Schwieriger wird die Festsetzung der Wirkungen werden. An sich müßte das Gesetz, wie es jetzt ist, ausreichen — eine Ansicht, mit der ich allerdings auf lebhaftesten Widerspruch in den weitesten Kreisen stoßen würde — und doch: § 4 kann nicht deutlicher sein, die vollziehende Gewalt, d. h. die Befugnisse der Verwaltungsbehörden gehen an die Militär-

befehlshaber über, natürlich ohne Erweiterung nach der Klarheit der Gesetzesvorschrift; wenn der Militärbefehlshaber eine Verordnung im Interesse der öffentlichen Sicherheit erläßt, deren Übertretung schwerwiegende Folgen haben kann, kann er dafür Gefängnis androhen (§ 9b); wo sich herausstellt, daß eine Suspension einzelner Verfassungssätze erforderlich ist, können die Befugnisse der Militärbefehlshaber erheblich erweitert werden. Diese Befugnisse, in der Hand des Militärbefehlshabers richtig verwendet, reichen für alle Notwendigkeiten aus. Es wird sich als sehr schwer erweisen, anderes zu schaffen, das zugleich besser ist.

Ein Anfang der Änderung ist während der Bearbeitung dieser Abhandlung dadurch am 30. November 1915 gemacht worden, daß der Reichstag den Antrag des Abgeordneten Schiffer annahm, demzufolge bei Verurteilungen auf Grund des Gesetzes über den Belagerungszustand außer Gefängnisstrafe aus § 9b Geldstrafe zulässig sein soll. Dieses Gesetz ist wichtig und war dringend notwendig, um die Härte, die § 9b aufweist, zu mildern. Trotzdem hätte man meines Erachtens in Preußen schon früher diese harte Strafe vermeiden können, wenn die Militärbefehlshaber in den Fällen, in denen Gefängnisstrafe unverhältnismäßig hart erschien, für Übertretungen der Polizeistunde und ähnliche Übertretungen leichter Art öfter Polizeiverordnungen ohne Berufung auf die Strafe in § 9b erlassen hätten, mit den normalen Geldstrafen für Polizeiverordnungen, wozu sie § 10 II 17 ALR. in Verbindung mit dem Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850 schon ermächtigt, und wenn sie § 9b nur als Mittel genommen hätten, den wichtigeren Verboten Nachdruck zu verleihen.

Wie die Wirkungen sonst geordnet werden, kann man jetzt nicht übersehen. Jedenfalls wird ein großer Teil des Reichstages, wenn nicht die Mehrheit, mit allen Kräften daran arbeiten, die Rechte des Militärbefehlshabers wesentlich einzuschränken. Schuld daran trägt nicht wenig die sicher allgemein sehr streng, oft falsch gehandhabte Zensur. Und doch könnten die Militärbefehlshaber, wenn man ihre Befugnisse einengen würde, ihren Aufgaben kaum noch gerecht werden, man würde sie wahrscheinlich dadurch veranlassen, im Falle dringenden Bedürfnisses die beengenden Schranken zu überspringen, und das darf auch wieder nicht sein. In jedem Falle muß in Zukunft, und das wäre ein Ausweg, eine größere Aufsicht über die Militärbehörden und ihre Anordnungen von einer Zentralstelle aus geübt werden, die den Befehlshabern Anweisungen erteilen und offenbar verfehlte Anordnungen rückgängig machen kann.